

Konkretisierung von Anforderungen des integrierten Umweltschutzes an Anlagen und Produkte durch untergesetzliche Regelungen, insbesondere durch technische Normen

Falke, Josef

Veröffentlicht in:
Jahrbuch 2000 der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft, S.199-242



J. Cramer Verlag, Braunschweig

JOSEF FALKE, Bremen

Konkretisierung von Anforderungen des integrierten Umweltschutzes an Anlagen und Produkte durch untergesetzliche Regelungen, insbesondere durch technische Normen

Hannover, 16.11.2000*

1. Zum Konzept des integrativen Umweltschutzes

1.1 Die Grundideen des integrativen Umweltschutzes

Das Konzept des integrativen Umweltschutzes¹ markiert die Ausbaustufe einer bereits ausdifferenzierten Umweltpolitik. In Fortentwicklung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips zielt es darauf, möglichst viele Umweltauswirkungen möglichst frühzeitig und umfassend zu berücksichtigen. Unter Rückgriff auf die Nachhaltigkeitsidee („sustainable development“) erstrebt es durch langfristig umweltverträgliches, ressourcenschonendes Wirtschaften eine Konvergenz zwischen Umweltschutz und ökonomischer Rationalität. Wenn die Vermeidung bzw. die Verminderung der Umweltverschmutzung und die Ressourceneffektivität in den gesamten Produktionsprozess integriert sind, führt dies zu einer Ersparnis an Rohstoffen und Energie und erübrigt den Einsatz kostenträchtiger nachgeschalteter Reinigungstechnologien. Als grundlegend für das Integrationskonzept hat sich die Empfehlung der OECD aus dem Jahr 1991 erwiesen, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden,

„eine integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung zu praktizieren und dabei die Auswirkung von Handlungen und Stoffen auf die Umwelt als Ganzes zu berücksichtigen, ebenso wie die gesamten wirtschaftlichen und ökologischen Lebenszyklen von Stoffen bei der Risikoabschätzung, bei der Entwicklung und Umsetzung von Verminderungsmaßnahmen“.²

* Vortrag gehalten beim 3. Colloquium der Kommission „Recht und Technik“ der Braunschweigischen Wissenschaftlichen Gesellschaft, aktualisierte und erweiterte Fassung.

¹ Vgl. dazu aus umweltrechtlicher Sicht K. LANGE, A. KARTHAUS, Medienübergreifende Umweltverantwortung – Wege zu einem integrierten Umweltschutz, in: K. LANGE (Hrsg.), Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparzellierung im Umweltrecht, Baden-Baden 1997, 15-42; N. HAIGH, Integratives Umweltrecht. Bestand, Ziele Möglichkeiten, in: Dokumentation zur 21. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 1997, 57-73; U. DI FABIO, Integratives Umweltrecht. Bestand, Ziele, Möglichkeiten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998, 329-337; R. STEINBERG, Standards des integrierten Umweltschutzes, Natur und Recht 1999, 192-198; J. MASING, Kritik des integrierten Umweltschutzes, Deutsches Verwaltungsblatt 1999, 549-559; M. SCHRÖDER, Europarecht und integriertes Umweltrecht, Natur und Recht 2000, 481-486; M. MARTINI, Integrierte Regelungsansätze im Immissionsschutzrecht. Eine Untersuchung zu dem integrierten Ansatz der UVP-RL, der IVU-RL und der Öko-Audit-Verordnung sowie ihrer deutschen Umsetzungsgesetze, Köln u. a. 2000, 5-53.

² Empfehlung des OECD-Rates C(90)164 vom 31.1.1991.

Auf einer ersten Stufe läßt sich – mit spezifischem Blick auf das gemeinschaftliche Umweltrecht – zwischen externer und interner Integration unterscheiden.³ Der externen Integration trägt die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 6 EG Rechnung, der zufolge die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen einzubeziehen sind. Die interne Integration zielt darauf, die Auswirkungen von umweltbelastenden Stoffen oder Tätigkeiten nicht nur im Hinblick auf einzelne Medien, sondern auf die Umwelt als Ganzes zu regeln. Es soll ein medienübergreifender ökologischer Ansatz verfolgt werden, der besser als sektorale oder mediale Umweltschutzkonzepte, die auf den Schutz einzelner Umweltmedien wie Wasser, Boden und Luft ausgerichtet sind, dem Problem der Belastungsverlagerung Rechnung trägt. Einzelne Belastungspfade und einzelne Schutzgüter sollen nicht isoliert betrachtet werden. Die produkt- oder prozessorientierte Seite des integrierten Umweltschutzes schlägt sich in produktionstechnischen Standards nieder, denen idealerweise Analysen von Produktionsabläufen oder von Produktlebenszyklen zugrunde liegen. Alle umweltrelevanten Faktoren eines jeweiligen Produktionsprozesses (u. a. Stoffeinsatz, Energieverbrauch, Abfälle, Emissionen aus Produktionsanlagen, ausgelöste Verkehrsströme) sollen Berücksichtigung finden.⁴ In formeller oder verfahrensrechtlicher Hinsicht soll das Konzept des integrierten Umweltschutzes mittels Koordination der Genehmigungsverfahren und Kooperation zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden verhindern, dass einzelne umweltrelevante Aspekte eines Vorhabens von den einzelnen Behörden isoliert betrachtet werden.⁵

In welcher Weise zentrale Regelungen des gemeinschaftlichen Umweltrechts das Konzept des integrierten Umweltschutzes aufgreifen, sei vergleichend an den Beispielen der Planung wichtiger umweltrelevanter Vorhaben (1.2), der Vergabe des EG-Umweltzeichens (1.3), der Ansätze zu einer Integrierten Produktpolitik (1.4), der Öko-Audit-Verordnung (1.5) und der Genehmigung von Industrieanlagen (1.6) gezeigt.

1.2 UVP-Richtlinie

Nach der UVP-Richtlinie⁶ soll die Genehmigung für öffentliche und private Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, erst nach vorheriger Beurteilung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen dieser Projekte erteilt werden. Die Umweltverträglichkeitsprüfung soll die unmittelbaren und mittelbaren Auswir-

³ H.-W. RENGELING, Überlegungen zur Qualität des Gemeinschaftsrechts, in: ders. (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 2, Köln u. a. 1998, 1554 f.; übernommen von Schröder, Natur und Recht 2000, 481 f.

⁴ Vgl. SCHRÖDER, Natur und Recht 2000, 482.

⁵ Ebenda, 482.

⁶ Richtlinie 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175 v. 5.7.85, 40-48, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates v. 3.3.1997, ABl. L 73 v. 14.3.77, 5-15.

kungen eines Projektes auf die Faktoren Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren identifizieren, beschreiben und bewerten (Art. 3). Zu den zu berücksichtigenden Auswahlkriterien gehören u. a. die Größe des Projekts, die Kumulierung mit anderen Projekten, die Nutzung der natürlichen Ressourcen, die Abfallerzeugung, Umweltverschmutzung und Belästigungen, Unfallrisiken, insb. mit Blick auf verwendete Stoffe und Technologien, sowie eine Vielzahl von Standortfaktoren.⁷ Der formellen Integration dient neben der Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6 Abs. 2 und 3) die Anhörung sämtlicher Behörden, die durch ein geplantes Projekt in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich berührt sein könnten (Art. 6 Abs. 1), sowie bei möglicherweise grenzüberschreitenden Auswirkungen die Information und Beteiligung der zuständigen Behörden und der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 7).

1.3 Gemeinschaftliches Umweltzeichen

Das im Jahr 1992 eingeführte gemeinschaftliche System zur Vergabe eines Umweltzeichens⁸ konnte auch nach acht Jahren nur bescheidene Erfolge aufweisen; es ist jetzt revidiert worden. Die neue Umweltzeichen-Verordnung⁹ benennt als Ziel des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens die Förderung von Produkten, die geeignet sind, im Vergleich zu anderen Produkten derselben Produktgruppe negative Umweltauswirkungen zu verringern und damit zu einer effizienten Nutzung der Ressourcen und zu einem hohen Umweltschutzniveau beizutragen (Art. 1 Abs. 1). Die Umweltauswirkungen werden im Rahmen einer Untersuchung der Wechselwirkungen eines Produkts mit der Umwelt, einschließlich des Verbrauchs an Energie und natürlichen Ressourcen, während des Lebenszyklus des Produkts ermittelt (Art. 1 Abs. 2). Für einzelne Produktgruppen werden spezifische Kriterien für die Vergabe des Umweltzeichens festgelegt.¹⁰ Zur Vorbereitung der Vergabekriterien werden anhand eines Beurteilungsschemas für die Lebensphasen eines Produkts mit den Etappen Vorproduktionsstadium¹¹, Produktion, Vertrieb, Nutzung, Wiederverwendung/Recycling/Entsorgung die relevanten Umwelt-

⁷ Vgl. im einzelnen Anhang III der UVP-Richtlinie.

⁸ Verordnung (EWG) Nr. 880/92 des Rates v. 23.3.1992 betreffend ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. L 99 v. 11.4.92, 1-7.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.7.2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. L 237 v. 21.9.2000, 1-12.

¹⁰ Derzeit gibt es Vergabekriterien für Hygienepapiere, Geschirrspüler, Bodenverbesserungsmittel, Matratzen, Innenfarben und -lacke, Textilerzeugnisse, Schuhe, Personal-Computer, Maschinengeschirrspülmittel, Waschmittel, Kopierpapier, Lampen, tragbare Computer, Kühlschränke und Waschmaschinen.

¹¹ Dazu zählen die Gewinnung und Verarbeitung von Rohstoffen und die Energieerzeugung, vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c).

aspekte ermittelt. Um die Spannweite der Gesichtspunkte zu verdeutlichen, sind im Beurteilungsschema (vgl. Abb. 1) folgende Umweltaspekte ausdrücklich benannt: Luftqualität, Wasserqualität, Bodenschutz, Abfallverringerung, Energieeinsparung, Erwärmung der Atmosphäre, Schutz der Ozonschicht, Umweltsicherheit, Lärm, biologische Vielfalt.

Bei der Bewertung der komparativen Verbesserungen innerhalb derselben Produktgruppe ist die Netto-Ökobilanz zu berücksichtigen, die sich aus der Gegenüberstellung der Umweltbe- und -entlastungen ergibt, einschließlich der Gesundheits- und Sicherheitsaspekte, die die Anpassungen in den verschiedenen Lebensphasen der jeweiligen Produkte mit sich bringen; in die Bewertung fließen auch mögliche Umweltvorteile ein, die mit der Verwendung der betreffenden Produkte zusammenhängen (Art. 3 Abs. 2 lit. a)).

Die Kommission wird bei der Entwicklung von Vergabekriterien durch den Ausschuss für das Umweltzeichen der Europäischen Union (AUEU)¹² unterstützt. Er setzt sich aus

Umweltaspekte	Lebenszyklus von Produkten				
	Vor der Produktion, Rohstoffe	Produktion	Vertrieb (incl. Verpackung)	Nutzung	Wiederverwendung, Recycling, Entsorgung
Luftqualität					
Wasserqualität					
Bodenschutz					
Abfallverringerung					
Energieeinsparung					
Erwärmung d. Atmosphäre, Bewirtschaftung					
Erwärmung der Atmosphäre, Verhütung					
Schutz der Ozonschicht					
Umweltsicherheit					
Lärm					
Biologische Sicherheit					

Quelle: Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens.

Abb. 1: Gemeinschaftliches Umweltzeichen – Beurteilungsschema entlang des Lebenszyklus von Produkten

¹² Vgl. auch Entscheidung 2000/730/EG der Kommission v. 10.11.2000 zur Einsetzung des Ausschusses für das Umweltzeichen der Europäischen Union und zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, ABl. L 293 v. 22.11.2000, 24-30.

den für das gemeinschaftliche Umweltzeichen zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten und einem Konsultationsforum¹³ zusammen; letzteres soll bei jeder Produktgruppe eine ausgewogene Beteiligung aller wichtigen an ihr interessierten Kreise wie Industrie und Dienstleistungserbringern, incl. kleineren und mittleren Unternehmen, Handwerkern und ihren berufsständischen Organisationen, Gewerkschaften, Händlern, Importeuren, Umweltschutzgruppen und Verbraucherorganisationen ermöglichen (Art. 15). Nach Maßgabe eines von ihr vorzulegenden Arbeitsplanes¹⁴ leitet die Kommission von sich aus oder auf Antrag des AUEU das Verfahren ein. Sie beauftragt den AUEU, die Kriterien zur Vergabe des Umweltzeichens sowie die Beurteilungs- und Prüfanforderungen festzulegen und regelmäßig zu überprüfen. Das Verfahren in den für die einzelnen Produktgruppen festgesetzten Ad-hoc-Arbeitsgruppen umfasst die Phasen Durchführbarkeits- und Marktstudie¹⁵, Überlegungen zum Lebenszyklus¹⁶, Untersuchung von Verbesserungsmöglichkeiten¹⁷ sowie Vorschlag für die Kriterien.¹⁸ Es sind alle angemessenen Bemühungen zu unternehmen, um während des ganzen Verfahrens einen Konsens und gleichzeitig ein hohes Maß an Umweltschutz zu erzielen.¹⁹ Vergleichbar der öffentlichen Umfrage vor Abschluß von Normungsarbeiten findet über den Inhalt des zu veröffentlichenden Abschlussberichts ein offener Dialog statt. Bevor der Kriterienvorschlag dem Regelungsausschuss vorgelegt wird, ist eine Frist von mindestens 60 Tagen vorzusehen, während der Anmerkungen zu den Kriterienvorschlägen gemacht werden können; ihnen ist Rechnung zu tragen.²⁰ Definitiv werden die Vergabekriterien durch die Kommission im Regelungsverfahren beschlossen.

¹³ Vgl. auch Entscheidung 2000/731/EG der Kommission v. 10.11.2000 zur Festlegung der Geschäftsordnung des Konsultationsforums im geänderten gemeinschaftlichen System zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. L 293 v. 22.11.2000, 31 f.

¹⁴ Derzeitig werden Vergabekriterien für folgende Produktgruppen vorbereitet: Allzweck- und Sanitär-Reinigungsmittel, Handwaschmittel, Fußbodenbeläge, Fernsehgeräte, Staubsauger, Reiseunterkünfte, Möbel, Reifen, Müllbehältnisse, Produkte aus Recyclingpapier und Batterien für Konsumgüter.

¹⁵ Hier sind neben den Marktstrukturen in den Mitgliedstaaten auch der Binnen- und der Außenhandel zu berücksichtigen.

¹⁶ Die Lebenszyklus-Analysen sollen im Einklang mit international anerkannten Normen und Verfahren durchgeführt werden; die in den Europäischen Normen EN ISO 14040 und EN ISO 14024 festgelegten Grundsätze sind gegebenenfalls gebührend zu berücksichtigen.

¹⁷ Hier sind neben dem theoretischen Potential für Umweltverbesserungen auch die technische, industrielle und wirtschaftliche Durchführbarkeit sowie das Verbraucherverhalten zu berücksichtigen.

¹⁸ Vgl. im einzelnen Anhang II der Umweltzeichen-Verordnung.

¹⁹ Anhang IV Ziff. 1 Satz 3 der Umweltzeichen-Verordnung.

²⁰ Anhang IV Ziff. 2 lit. b) der Umweltzeichen-Verordnung.

1.4 Ansätze zu einer Integrierten Produktpolitik

Nach der Durchführung von Untersuchungen und Tagungen²¹ hat die Kommission im Februar 2001 ein Grünbuch zur Integrierten Produktpolitik (IPP)²² vorgelegt. Mit dem Konzept der Integrierten Produktpolitik wird das Ziel verfolgt, die Umweltauswirkungen von Produkten²³ während ihres gesamten Lebenszyklus vom Abbau der Rohstoffe über die Herstellung, den Vertrieb, die Verwendung bis hin zur Abfallentsorgung zu verringern. Um das breite Spektrum möglicher Maßnahmen auszuschöpfen, sollen alle relevanten Akteure in den einzelnen Abschnitten des Produktlebenszyklus (Verbraucher, Industrie, Einzelhandel; Forschung und Entwicklung) aktiviert werden. Dabei setzt das Konzept vor allem auf ökonomische Anreize, Internalisierung externer Kosten und verbesserte Informationen, allerdings ergänzend zur Stabilisierung gewisser Handlungsrahmen (Umweltzeichen, Neue Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung, Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen) auch auf Rechtsvorschriften. Um dem Ziel näherzukommen, dass alle Preise die tatsächlichen Umweltkosten der Produkte während ihres gesamten Lebenszyklus widerspiegeln, werden verschiedene Maßnahmen wie differenzierte Besteuerung, handelbare Emissionsrechte, Einbeziehung der Entsorgungskosten in den Neupreis vorgeschlagen. Die strategische Bedeutung umweltrelevanter Produktinformationen²⁴ und des öffentlichen Beschaffungswesens²⁵ wird herausgestrichen; die

²¹ Nähere Angaben und den Zugang zu einigen Dokumenten findet man unter <http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/home.htm>. – Unter den einzelnen Dokumenten sind hervorzuheben ERNST & YOUNG, Integrated Product Policy. A study analysing national and international developments with regard to Integrated Product Policy in the environment field and providing elements for an EC policy in this area, March 1998; ERNST & YOUNG, Developing the Foundation for Integrated Product Policy in the EU, June 2000; European Commission, DG XI (ed.), Workshop on Integrated Product Policy. Final Report, Dec. 1998. Vgl. auch das Statement des European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development zu Integrated Product Policy (IPP) vom Juni 2000. Vgl. ferner das Hintergrunddokument zum Thema Produktbezogene Umweltpolitik zum EU-Umweltministertreffen in Weimar vom 7. bis 9. Mai 1999, Umwelt, Sonderteil Nr. 6/1999, VIII. – Aus der umfangreichen Literatur siehe nur M. FÜHR (Hrsg.), Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung. Rechtliche, ökonomische und politische Fragen, Baden-Baden 2000.

²² Europäische Kommission, Grünbuch zur Produktpolitik, KOM (2001) 68 endg. v. 8.2.2001.

²³ Dienstleistungen können, auch wenn sie nicht das primäre IPP-Anliegen sind, eine wichtige Rolle spielen, wenn es etwa um den teilweisen oder vollständigen Ersatz von Produkten geht (Entmaterialisierungspotenzial der „neuen Wirtschaft“).

²⁴ Zu unterscheiden sind durch Dritte geprüfte Umweltkennzeichen gemäß ISO Typ I wie das europäische und nationale Umweltzeichen, Angaben des Herstellers über die Umweltfreundlichkeit von Produkten (Umweltdeklarationen des Typs ISO II) wie Angaben zum Energieverbrauch und produktbezogene Umweltdeklarationen gemäß ISO Typ III aus quantifizierten Umweltdaten über alle signifikanten Auswirkungen auf der Grundlage von Verfahren und Ergebnissen einer Lebenszyklusstudie.

²⁵ Vgl. OECD, Greener Public Purchasing. Issues and Public Solutions, Paris 1999.

seit langem angekündigte Klärung des ordnungsrechtlichen Rahmens zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen²⁶ ist dringend geboten. Die Normung²⁷ soll verstärkt auf die Berücksichtigung von Umweltschutzziele ausgerichtet werden, damit die Produktzertifizierung künftig nicht nur die Gebrauchstauglichkeit und Benutzersicherheit, sondern auch die Umweltverträglichkeit bestätigt.

1.5 Verordnungen zum Umweltmanagement

Die Öko-Audit-Verordnung²⁸ und deren Nachfolgeregelung für ein Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)²⁹ bezweckt auf freiwilliger Basis die Förderung der kontinuierlichen Verbesserung der Umweltleistung von Organisationen durch Schaffung und Anwendung von Umweltmanagementsystemen und deren systematische, objektive und regelmäßige Bewertung durch unabhängige Umweltgutachter. Dieses Anreizsystem, das in den einzelnen Mitgliedsstaaten auf unterschiedliche und – mit der Ausnahme Österreichs und Deutschlands – auf durchweg deutlich schwächere Resonanz als das Environmental Management System (EMAS) nach ISO 14001 gestoßen ist (vgl. Tab. 1), enthält Elemente eines integrierten Umweltschutzes.

Die teilnehmenden Organisationen³⁰ haben alle Umweltaspekte ihrer Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen zu prüfen und dann anhand von Kriterien, die den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften Rechnung tragen, zu entscheiden, welche Umweltaspekte wesentliche Auswirkungen haben und daher die Grundlage für die Festlegung ihrer Umweltzielsetzungen und -einzelziele bilden müssen. Dabei sind sowohl direkte als auch indirekte Umweltaspekte zu berücksichtigen. Direkte Umweltaspekte betreffen die Tätigkeiten einer Organisation, deren Ablauf sie kontrolliert; sie können sich u. a. auf Folgendes erstrecken:³¹

²⁶ Auf sie entfällt im EU-Durchschnitt ein Achtel des Bruttoinlandsprodukts.

²⁷ Näher zur Einbeziehung von Umweltschutzaspekten in die Normung unter 5.

²⁸ Verordnung (EG) Nr. 1836/93 des Rates v. 29.6.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. L 168 v. 10.7.1993, 1-18.

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.03.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. L 114 v. 24.04.2001, 1-29.

³⁰ Die EMAS-Verordnung ist nicht mehr wie noch die Öko-Audit-Verordnung auf die gewerbliche Wirtschaft beschränkt. Der Begriff der „Organisation“ ist denkbar weit und umfasst nach Art. 2 lit. s) der EMAS-Verordnung Gesellschaften, Körperschaften, Betriebe, Unternehmen, Behörden oder Einrichtungen bzw. einen Teil oder eine Kombination hiervon, mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, öffentlich oder privat, mit eigenen Funktionen und eigener Verwaltung.

³¹ Anhang VI Ziff. 6.2 der EMAS-Verordnung.

Tab. 1: Umweltmanagementsysteme: Anzahl der nach der Öko-Audit-Verordnung eingetragenen Standorte und Umweltgutachter sowie Anzahl der nach ISO 14001/EMAS registrierten Organisationen nach Ländern

Land	Öko-Audit-Verordnung			ISO 14001/EMAS	
	Standorte		Anzahl der eingetragenen Umwelt- gutachter absolut 13.12.2000	Organisationen	
	absolut 13.12.20	<i>pro 1 Mio. Beschäftigter</i>		absolut Dez. 1999	<i>pro 1 Mio. Beschäft.</i>
Österreich	248	68,7	18	156	43,2
Deutschland	2.106	59,7	235	962	27,3
Dänemark	149	55,7	4	430	160,7
Schweden	162	41,4	6	851	217,5
Norwegen	62	34,6	4	133	74,2
Finnland	31	14,6	2	470	114,0
Spanien	85	6,7	6	573	45,2
Luxemburg	1	5,9	1	6	35,5
Irland	7	5,1	1	115	83,8
Niederlande	26	3,6	6	403	55,8
Vereinigtes Königr.	76	2,9	10	1.492	56,9
Belgien	9	2,3	6	74	18,9
Italien	34	1,7	3	243	12,2
Frankreich	35	1,6	8	462	21,1
Griechenland	1	0,3	0	20	6,0
Portugal	1	0,2	0	28	5,6
Insgesamt	3.033	19,8	310	6.418	41,9

- Emissionen in die Atmosphäre;
- Einleitungen und Ableitungen in Gewässer; Vermeidung, stoffliche Verwertung, Wiederverwendung, Verbringung und Entsorgung von festen und anderen Abfällen, insb. gefährlichen Abfällen;
- Nutzung und Verunreinigung von Böden;
- Nutzung von natürlichen Ressourcen und Rohstoffen (einschließlich Energie);
- lokale Phänomene (Lärm, Erschütterungen, Gerüche, Staub, ästhetische Beeinträchtigungen);
- Verkehr (sowohl im Hinblick auf Waren und Dienstleistungen als auch auf die Arbeitnehmer);
- Gefahren von Umweltunfällen und von Umweltauswirkungen, die sich aus Vorfällen, Unfällen und potenziellen Notfallsituationen ergeben oder ergeben können;
- Auswirkungen auf die Biodiversität.

Als indirekte Umweltaspekte sind solche Umweltauswirkungen einzustufen, die eine teilnehmende Organisation nicht in vollem Umfang kontrollieren kann; folgende Aspekte gehören dazu:³²

- produktbezogene Auswirkungen (Design, Entwicklung, Verpackung, Transport, Verwendung und Wiederverwertung/Entsorgung von Abfall);
- Kapitalinvestitionen, Kreditvergabe und Versicherungsdienstleistungen;
- neue Märkte;
- Auswahl und Zusammensetzung von Dienstleistungen;
- Verwaltungs- und Planungsentscheidungen;
- Zusammensetzung des Produktangebots;
- Umweltleistung und Umweltverhalten von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten.

Zur Ermittlung der Wesentlichkeit der Umweltaspekte muß eine teilnehmende Organisation Kriterien festlegen, die umfassend, unabhängig nachprüfbar und reproduzierbar sind und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen. Dabei muß sie neben den normalen Betriebsbedingungen auch die Bedingungen bei Aufnahme bzw. Abschluss der Tätigkeiten sowie Notfallsituationen, mit denen realistischerweise gerechnet werden muss, berücksichtigen.³³

Die EMAS-Verordnung überwindet wie schon die Öko-Audit-Verordnung die herkömmliche medien- und aufgabenspezifische Trennung des betrieblichen Umweltschutzes zugunsten eines einheitlichen Umweltmanagements. Neben der geschilderten nachprüfbar und stetigen Verbesserung der Umweltleistungen müssen die teilnehmenden Organisationen nachweisen, dass sie alle für ihre Tätigkeit maßgeblichen Umweltvorschriften dauerhaft einhalten können.³⁴ Der Umweltgutachter hat darauf zu achten, dass die Organisation über die nötigen Verfahren verfügt, um Einzelaspekte ihrer Tätigkeit kontrollieren zu können, die unter einschlägiges Gemeinschafts-³⁵ oder einzelstaatliches Recht fallen, und dass diese Verfahren ausreichen, um die Einhaltung dieser Vorschriften zu gewährleisten.³⁶ Der Umweltgutachter darf die Umwelterklärung nicht für gültig erklären, wenn er während der Begutachtung, bspw. bei Stichproben, feststellt, dass die Organisation Rechtsvorschriften nicht einhält.³⁷ Die Eintragung einer Organisation in die Liste der nach der EMAS-Verordnung geprüften Organisationen ist zu verweigern oder auszusetzen, wenn die dafür zuständige Stelle von der zuständigen Vollzugsbehörde über einen Verstoß der Organisati-

³² Anhang VI Ziff. 6.3 der EMAS-Verordnung.

³³ Anhang VI Ziff. 6.4 der EMAS-Verordnung.

³⁴ Anhang I B. 1 der EMAS-Verordnung.

³⁵ Diese direkte Inpflichtnahme produzierender oder Dienstleistungen erbringender Organisationen durch das Gemeinschaftsrecht ist ganz ungewöhnlich. Sie müssen folglich Vorkehrungen nachweisen, regelmäßig über die neuen Entwicklungen des für sie einschlägigen Gemeinschaftsrechts unterrichtet zu werden.

³⁶ Anhang V Ziff. 5.4.3 Satz 1 der EMAS-Verordnung.

³⁷ Anhang V Ziff. 5.4.3 Satz 3 der EMAS-Verordnung; trotz der weiten Formulierung geht es nur um die einschlägigen Umweltschutzvorschriften.

on gegen einschlägige Umweltvorschriften unterrichtet wird.³⁸ Damit wird gewissermaßen der „Kür“-Teil des betrieblichen Umweltschutzes an den „Pflicht“-Teil des Umweltordnungsrechtes rückgebunden. Als Teilnahme-Anreiz soll diese Koppelung auch in anderer Richtung eingesetzt werden; die Mitgliedstaaten sollen prüfen, wie der EMAS-Eintragung bei der Durchführung und Durchsetzung der Umweltvorschriften Rechnung getragen werden kann, damit doppelter Arbeitsaufwand sowohl für die Organisationen als auch für die vollziehenden Behörden vermieden wird (Art. 10 Abs. 2 Satz 1).

1.6 IVU-Richtlinie

Die IVU-Richtlinie³⁹ bezweckt die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge des Betriebs bestimmter Industrieanlagen⁴⁰, um ein hohes Schutzniveau für die „Umwelt insgesamt“ zu erreichen (Art. 1). Die Begriffe „Umweltverschmutzung“ und „Emission“ sind für den integrativen Ansatz der IVU-Richtlinie zentral. „Umweltverschmutzung“ wird denkbar weit definiert und umfasst „die durch menschliche Tätigkeiten direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden, die der menschlichen Gesundheit oder der Umweltqualität schaden oder zu einer Schädigung von Sachwerten bzw. zu einer Beeinträchtigung oder Störung von Annehmlichkeiten und anderen legitimen Nutzungen der Umwelt führen können“ (Art. 2 Ziff. 2). Als „Emission“ gilt „die von Punktquellen oder diffusen Quellen einer Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden“ (Art. 2 Ziff. 5). Der integrative Ansatz der IVU-Richtlinie geht damit weit über den medienübergreifenden Schutz vor Gefahren hinaus. Diesem weit ausgreifenden Ansatz folgt auch die Festlegung der Betreiberpflichten. Die Anlagen müssen so betrieben werden, dass, insb. durch den Einsatz der besten verfügbaren Techniken, alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen getroffen werden, keine erheblichen Umwelt-

³⁸ Art. 6 Ziff. 4 Satz 2 der EMAS-Verordnung.

³⁹ Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 257 v. 10.10.96, 26-40. – Zum integrativen Konzept der IVU-Richtlinie vgl. J. ZÖTTL, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung. Ein neues Umweltschutzinstrument des Gemeinschaftsrechts, *Natur und Recht* 1997, 157-166 (161 f.); H. KRACHT, A. WASILIEWSKI, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: H.-W. RENGELING (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Bd. 1, Köln u. a. 1998, 1072-1079; A. EPINEY, Integrierter Umweltschutz im Anlagen-genehmigungsrecht – Die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: H.-J. KOCH (Hrsg.), *Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts*, Baden-Baden 1998, 9-28; W. KÖCK, Integrativer Umweltschutz im Industrieanlagenrecht: zur Organisation der Entscheidungsprozesse – eine Einführung, *Zeitschrift für Umweltrecht* 1998, 225-227; MARTINI, aaO, 200-270; R. WAHL, Materiell – integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2000, 502-508.

⁴⁰ Vgl. die Auflistung in Anhang I der IVU-Richtlinie.

verschmutzungen verursacht werden, Abfälle vermieden, andernfalls verwertet, notfalls beseitigt werden, Energie effizient verwertet wird, Unfälle verhindert bzw. deren Folgen begrenzt werden und schließlich bei einer endgültigen Stilllegung Umweltverschmutzungen vermieden werden und ein zufriedenstellender Zustand des Betriebsgeländes wiederhergestellt wird (Art. 3). Die Genehmigungsaufgaben müssen durch den Schutz von Luft, Wasser und Boden zu einem hohen Schutzniveau für die Umwelt insgesamt beitragen (Art. 9 Abs. 1). Die Genehmigung muß Emissionsgrenzwerte für die Schadstoffe enthalten, die von der betreffenden Anlage in relevanter Menge emittiert werden können; dabei ist der Gefahr einer Verlagerung der Verschmutzung von einem Medium auf ein anderes (Wasser, Luft, Boden) Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 3 Satz 1). Erforderlichenfalls sind Auflagen zum Schutz des Bodens und des Grundwassers sowie Maßnahmen zur Behandlung der von der Anlage erzeugten Abfälle zu erteilen (Art. 9 Abs. 3 Satz 2). Die Genehmigung muß auch Maßnahmen im Hinblick auf andere als normale Betriebsbedingungen enthalten, nämlich für das Anfahren, das unbeabsichtigte Austreten von Stoffen, Störungen, kurzzeitiges Abfahren sowie die endgültige Stilllegung des Betriebs (Art. 9 Abs. 6). Wenn ein Mitgliedstaat bestimmte Anforderungen für bestimmte Kategorien von Anlagen in Form von allgemein bindenden Vorschriften statt in Genehmigungsaufgaben festlegt, muss er dabei ein integriertes Konzept und ein gleichwertiges hohes Schutzniveau für die Umwelt gewährleisten (Art. 9 Abs. 8). In organisatorischer Hinsicht haben die Mitgliedstaaten für eine vollständige Koordinierung des Genehmigungsverfahrens und der Genehmigungsaufgaben zu sorgen, wenn bei diesem Verfahren mehrere zuständige Behörden mitwirken (Art. 7). In beschwörender Dichte spricht die IVU-Richtlinie an nicht weniger als zehn Stellen von einem „hohen Schutzniveau für die Umwelt insgesamt“.⁴¹

2. Der Maßstab der besten verfügbaren Techniken der IVU-Richtlinie

Maßstab für die Grundpflichten der Betreiber und für die zu deren Konkretisierung in den Genehmigungsaufgaben festgelegten Emissionsgrenzwerte, äquivalenten Parameter und äquivalenten technischen Maßnahmen sind die „besten verfügbaren Techniken“.⁴² Für diesen Schlüsselbegriff enthält Art. 2 Ziff. 11 der IVU-Richtlinie folgende wortreiche Legaldefinition:

⁴¹ Erwägungsgründe 8, 9, 14, 16 und 17 sowie Art. 1 Satz 2, Art. 2 Ziff. 11 3. Spiegelstrich, Art. 9 Abs. 1, Art. 9 Abs. 4 Satz 2, Art. 9 Abs. 8.

⁴² Ausführlich zu diesem Schlüsselbegriff der IVU-Richtlinie MARTINI, aaO, 210-227; P. AERTKER, Europäisches Zulassungsrecht für Industrieanlagen. Die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und ihre Auswirkungen auf das Anlagenzulassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 2000, 50-56; F. SCHREIBER, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz: ein Beitrag der Lehre vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Berlin 2000, 111-128; G. FELDHAUS, Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001, 1-9 (2-5).

„den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der spezielle Techniken als praktisch geeignet erscheinen läßt, grundsätzlich als Grundlage für die Emissionsgrenzwerte zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt allgemein zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern.“

Dieser Definitionskern enthält bemerkenswerte Komponenten, von denen einige in weiteren Legaldefinitionen erläutert werden. Wenn hier und an vielen anderen Stellen der Richtlinie⁴³ die besten verfügbaren Techniken immer im Plural erwähnt werden, so liegt dem die Annahme zugrunde, dass es jeweils mehrere technische Lösungen gibt, die den Anforderungen zum Umweltschutz genügen. Folgerichtig sollen die Genehmigungsaufgaben nicht die Anwendung einer bestimmten Technik oder Technologie vorschreiben (Art. 9 Abs. 4 Satz 1). Die Techniken müssen den Entwicklungsstand repräsentieren, der der effizienteste und fortschrittlichste zugleich ist; als „beste“ gelten die Techniken, „die am wirksamsten zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt sind“.⁴⁴ Die Techniken müssen nicht im Betriebsalltag erprobt sein, sondern sie müssen als praktisch geeignet erscheinen, grundsätzlich als Grundlage für Emissionsgrenzwerte zu dienen. Es geht also um Referenztechniken für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten, nicht um bestimmte technische Lösungen für konkrete zur Genehmigung anstehende Anlagen. Unter „Techniken“ sind in weitem Sinne „sowohl die angewandte Technologie als auch die Art und Weise, wie die Anlage geplant, gebaut, gewartet, betrieben und stillgelegt wird,“ zu verstehen.⁴⁵ Es kommt also neben der eingebauten Technik auf die Bedingungen ihres Einsatzes im Betriebsablauf und auf den „Lebenszyklus“ der Anlage an. Als „verfügbar“ gelten Techniken, „die in einem Maßstab entwickelt sind, der unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses die Anwendung unter in dem betreffenden industriellen Sektor wirtschaftlich und technisch vertretbaren Verhältnissen ermöglicht, gleich, ob diese Techniken innerhalb des betreffenden Mitgliedstaates verwendet oder hergestellt werden, sofern sie zu vertretbaren Bedingungen für den Betreiber zugänglich sind“.⁴⁶ Abzustellen ist nicht auf die wirtschaftliche und technische Situation eines einzelnen Anlagenbetreibers oder die konkreten Ausgangsbedingungen in einem Mitgliedstaat, sondern auf die Verhältnisse in der jeweiligen Branche.

Das Verfügbarkeitskriterium⁴⁷ schafft mit den Definitionselementen der wirtschaftlich und technisch „vertretbaren“ Verhältnisse in dem betreffenden industriellen Sektor, der „vertretbaren“ Bedingungen für den Betreiber und der Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses Raum für vielfältige Abwägungen. Neben die ökologische und ingenieurwissenschaftliche tritt eine ökonomische Rationalität. Die Richtlinie spricht fol-

⁴³ Erwägungsgründe 17, 20 und 25 sowie Art. 3 lit. a), Art. 9 Abs. 4 Satz 1, Art. 10, Art. 11, Art. 13 Abs. 2 2. Spiegelstrich, Art. 16 Abs. 1 Satz 1, Art. 16 Abs. 2 Satz 1, Anhang IV.

⁴⁴ Art. 2 Ziff. 11 3. Spiegelstrich.

⁴⁵ Art. 2 Ziff. 11 1. Spiegelstrich.

⁴⁶ Art. 2 Ziff. 11 2. Spiegelstrich.

⁴⁷ Vgl. dazu MARTINI, aaO, 221-226; FELDHAUS, aaO, 3-5

gerichtlich ausdrücklich von der „Festlegung“ der besten verfügbaren Techniken,⁴⁸ also einem Voluntativakt, nicht von ihrer „Ermittlung“, also einem Erkenntnisakt. Bei der Festlegung der besten verfügbaren Techniken sind „unter Berücksichtigung der sich aus einer bestimmten Maßnahme ergebenden Kosten und ihres Nutzens sowie des Grundsatzes der Vorsorge und der Vorbeugung im allgemeinen wie auch im Einzelfall“ die in Anhang IV genannten Punkte „besonders zu berücksichtigen“. Die umfangreiche und in sich nicht gänzlich widerspruchsfreie Liste verdeutlicht ein weiteres Mal den umfassenden integrativen Ansatz der IVU-Richtlinie. Sie enthält folgende Punkte:

1. Einsatz abfallarmer Technologie;
2. Einsatz weniger gefährlicher Stoffe;
3. Förderung der Rückgewinnung und Wiederverwertung der bei den einzelnen Verfahren erzeugten und verwendeten Stoffe und gegebenenfalls der Abfälle;
4. vergleichbare Verfahren, Vorrichtungen und Betriebsmethoden, die mit Erfolg im industriellen Maßstab erprobt wurden;
5. Fortschritte in der Technologie und in den wissenschaftlichen Erkenntnissen;
6. Art, Auswirkungen und Menge der jeweiligen Emissionen;
7. Zeitpunkte der Inbetriebnahme der neuen oder der bestehenden Anlagen;
8. für die Einführung einer besseren verfügbaren Technik erforderliche Zeit;
9. Verbrauch an Rohstoffen und Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe (einschließlich Wasser) sowie Energieeffizienz;
10. die Notwendigkeit, die Gesamtwirkung der Emissionen und die Gefahren für die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern;
11. die Notwendigkeit, Unfällen vorzubeugen und deren Folgen für die Umwelt zu verringern;
12. die von der Kommission gemäß Art. 16 Abs. 2 oder von internationalen Organisationen veröffentlichten Informationen.

Für die Festlegung der besten verfügbaren Techniken ist insgesamt eine große Vielzahl unterschiedlicher Gesichtspunkte heranzuziehen. Kennzeichnend ist in diesem Zusammenhang der inflationistisch häufige Gebrauch der Wendungen „berücksichtigen“ bzw. „unter Berücksichtigung von“ in der IVU-Richtlinie.⁴⁹ Diese Wortwahl kennzeichnet Bindung

⁴⁸ Art. 2 Ziff. 11 letzter Satz.

⁴⁹ Die IVU-Richtlinie benutzt die Wendung „berücksichtigen“ bzw. „unter Berücksichtigung von“ im Zusammenhang mit den besten verfügbaren Techniken und Genehmigungsaufgaben insgesamt an zwölf Stellen. Vgl. die Erwägungsgründe 10, 11, 17 und 18 sowie Art. 2 Ziff. 11 2. Spiegelstrich, Art. 2 Ziff. 11 letzter Satz, Art. 3 letzter Satz, Art. 9 Abs. 2, Art. 9 Abs. 3 Satz 1, Art. 9 Abs. 4 Satz 1, Art. 9 Abs. 6 Satz 2, Einleitungssatz des Anhang IV. – Kritisch zu den Berücksichtigungs-Klauseln E. BÖHM-AMTMANN, Konkretisierung der materiellrechtlichen Anforderungen der IVU-Richtlinie durch untergesetzliche Regelwerke (Art. 16, 18 IVU-RL) sowie damit zusammenhängende Aktivitäten, in: H.-W. RENGELING (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I. Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie, Köln u. a. 1999, 153-165 (158 f.).

und Freiheit bei Entscheidungen in einem. Je zahlreicher und vielfältiger Entscheidungskriterien sind, desto weniger taugen einzelne von ihnen als strikte Orientierungen. Zudem führt die Richtlinie kein klares Verfahren zur Festlegung der besten verfügbaren Techniken ein; der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der betroffenen Industrie über die besten verfügbaren Techniken wird später eingehend erörtert.

Der Inhalt der Betreiberpflichten und der Genehmigungsaufgaben orientiert sich maßgeblich an den besten verfügbaren Techniken. Anlagen sind so zu betreiben, dass alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen, insbesondere durch den Einsatz der besten verfügbaren Techniken, getroffen werden (Art. 3 lit. a)). Die in den Genehmigungen festzulegenden Emissionsgrenzwerte, äquivalenten Parameter und äquivalenten technischen Maßnahmen sind auf die besten verfügbaren Techniken zu stützen (Art. 9 Abs. 4 Satz 1, 1. Halbsatz). Die besten verfügbaren Techniken sind grundsätzlich emissionsorientiert. Sie können nicht im einzelnen auf besondere lokale oder regionale Gegebenheiten, auf das Ausmaß vorhandener Vorbelastungen sowie auf die spezifischen Anforderungen besonderer Schutzzonen eingehen. Deshalb hat die Genehmigungsbehörde die technische Beschaffenheit der betreffenden Anlage, ihren geographischen Standort und die jeweiligen Umweltbedingungen zu berücksichtigen (Art. 9 Abs. 4 Satz 1, 2. Halbsatz).⁵⁰ In jedem Fall müssen die Genehmigungsaufgaben Vorkehrungen zur weitestgehenden Verminderung der weiträumigen oder grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung treffen (Art. 9 Abs. 4 Satz 2). Zusätzliche Genehmigungsaufgaben sind vorzusehen, falls eine Umweltqualitätsnorm⁵¹ strengere Auflagen erfordert, als durch die Anwendung der besten verfügbaren Techniken zu erfüllen sind (Art. 10).⁵² Die zuständige Behörde hat die Genehmigungsaufgaben zu überprüfen und zu aktualisieren, wenn wesentliche Veränderungen in den besten verfügbaren Techniken eine erhebliche Verminderung der Emissionen ermöglichen, ohne unverhältnismäßige Kosten zu verursachen (Art. 13 Abs. 2, 2. Spiegelstrich).

3. Informationsaustausch über die besten verfügbaren Techniken („Sevilla-Prozess“)

Nach Art. 16 Abs. 2 der IVU-Richtlinie führt die Kommission einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der betroffenen Industrie über die besten verfügbaren Techniken durch.

⁵⁰ Kritisch zu der dadurch erfolgten Einschränkung der Maßgeblichkeit der besten verfügbaren Techniken G. LÜBBE-WOLFF, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1998, 777-785 (780-784); dies., *Integrierter Umweltschutz - Brauchen die Behörden mehr Flexibilität?*, *Natur und Recht* 1999, 241-247. Vgl. auch KRACHT, WASIELEWSKI, aaO, 1091-1094.

⁵¹ Unter einer „Umweltqualitätsnorm“ versteht die IVU-Richtlinie „die Gesamtheit von Anforderungen, die zu einem gegebenen Zeitpunkt in einer gegebenen Umwelt oder einem bestimmten Teil davon nach den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfüllt werden müssen“. Vgl. Art. 2 Ziff. 7.

⁵² Ausführlich zum Verhältnis zwischen Emissionsgrenzwerten und Umweltqualitätsnormen SCHREIBER, aaO, 138-160; vgl. auch Martini, aaO, 250-252.

baren Techniken, die damit verbundenen Überwachungsmaßnahmen und die Entwicklungen auf diesem Gebiet durch.⁵³ Alle drei Jahre hat sie die Ergebnisse des Informationsaustausches zu veröffentlichen. Dieser Informationsaustausch soll dazu beitragen, das Ungleichgewicht auf technologischer Ebene in der Gemeinschaft auszugleichen, die weltweite Verbreitung⁵⁴ der in der Gemeinschaft festgesetzten Grenzwerte und der angewandten Techniken zu fördern und die Mitgliedstaaten bei der wirksamen Durchführung der Richtlinie zu unterstützen.⁵⁵

Dieser Informationsaustausch hat sich besonders rasch und umfassend entwickelt. Zu seiner Entwicklung hat die Kommission bereits zu Beginn des Jahres 1997 ein Steuerungsgremium (IEF – Information Exchange Forum) und am Institute for Prospective Technological Studies in Sevilla ein Europäisches IPPC Büro (IPPC - Integrated Pollution and Prevention Control) eingerichtet.⁵⁶ Die Hauptaufgaben dieses Büros, das derzeit mit 17 Personen besetzt ist, sind die Entwicklung und Verwaltung des Europäischen Systems zum Austausch von Informationen über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie die Erstellung technischer Dokumente über die besten verfügbaren Techniken für die in Anhang I der IVU-Richtlinie aufgeführten industriellen Tätigkeiten. Diese Referenzdokumente zu den besten verfügbaren Techniken (BVT-Merkblätter; BREFs - BAT reference documents) sollen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Grenzwerten für Schadstoffe in den Betriebsgenehmigungen der Industrieanlagen zugrunde legen. Es besteht der ehrgeizige Plan, bis Ende 2004 alle benötigten BVT-Merkblätter bzw. BREFs für 26 Anlagekategorien und sechs Querschnittsaspekte (Kühlungssysteme, Überwachung von Emissionen, Abwasser- und Abluftbehandlung in der Chemieindustrie, Emissionen aus der Lagerung chemischer und gefähr-

⁵³ Vgl. zum Informationsaustausch über die besten verfügbaren Techniken („Sevilla Prozeß“) auch K.-H. ZIEROCK, N. SALOMON, Die Umsetzung des Artikels 16 Abs. 2 der EG-IVU-Richtlinie auf internationaler und nationaler Ebene, Zeitschrift für Umweltrecht 1998, 227-231; K.-H. ZIEROCK, Die Umsetzung des Art. 16 Abs. 2 der EG-IVU-Richtlinie auf internationaler und nationaler Ebene, in: H.-W. RENGELING (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I. Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie, Köln u. a. 1999, 167-178; C. HEZEL, Konkretisierung materiellrechtlicher Anforderungen der IVU-Richtlinie durch untergesetzliche Regelwerke (Art. 16, 18 IVU-RL) sowie damit zusammenhängende Aktivitäten (IMPEL, Umweltaudit), ebenda, 179-188; N. GRIEM, Produktionsintegrierter Umweltschutz: Förderung eines geringeren Stoff- oder Energieverbrauchs im Produktionsverfahren durch das Recht – dargestellt am Beispiel der immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen, Berlin 2000, 325-328; AERTKER, aaO, 57-60; P. DAVIS, Die Konkretisierung der besten verfügbaren Technik in der Anlagenzulassungspraxis, Umwelt- und Planungsrecht 2000, 439-445; FELDHAUS, aaO, 7-9. Besonders kritisch BÖHM-AMTMANN, aaO, 160-163.

⁵⁴ Das geschieht in höchst effektiver Form dadurch, dass die Arbeitsergebnisse und die Arbeitsentwürfe unter <http://eippcb.jrc.es> unmittelbar nach Fertigstellung im Internet abrufbar sind.

⁵⁵ 25. Erwägungsgrund der IVU-Richtlinie.

⁵⁶ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Einrichtung des Europäischen Büros für die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung beim Institut für Technologische Zukunftsforschung der Gemeinsamen Forschungsstelle, KOM (97) 733 endg. v. 7.1.1998.

licher Chemikalien, ökonomische und medienübergreifende Aspekte, Wiederverwertung/Beseitigung von Abfällen) zu erarbeiten. Die grundsätzlichen inhaltlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen wie das Zusammenspiel der Gremien, die wesentlichen Ziele der Arbeit und das standardisierte Inhaltsverzeichnis der BREFs sind in internen IEF-Papieren⁵⁷ festgelegt.

Für jedes zu erstellende Referenzdokument werden Technische Arbeitsgruppen gebildet. Ihre Besetzung ist pluralistisch, unterliegt aber keinen strengen Regeln. Bis auf wenige Ausnahmen sind in ihnen alle Mitgliedstaaten, allerdings mit einer stark variierenden Personenzahl vertreten, für Deutschland regelmäßig Angestellte des Umweltbundesamtes und vielfach auch ein Vertreter der Umweltaufsichtsbehörden der Bundesländer. Die Industrie entsendet in alle Arbeitsgremien zahlreiche für den jeweiligen Arbeitsbereich besonders qualifizierte Experten (Vertreter europäischer Industrieverbände, aber auch Experten einzelner Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen).⁵⁸ Die Umweltverbände werden in Art. 16 Abs. 2 der IVU-Richtlinie zwar nicht genannt, sie sind aber im IEF und in den einzelnen Technischen Arbeitsgruppen vertreten, in vielen Gremien allerdings durch ein und denselben Experten des Europäischen Umweltbüros.⁵⁹ Die Kommission entsendet in die Arbeitsgruppen, neben einer Person, die in allen Gremien vertreten ist, wenige bereichsspezifische Experten; sie hat dort keine formell privilegierte Stellung. In einigen Technischen Arbeitsgruppen sind auch Delegierte aus Drittstaaten vertreten.

In Deutschland besteht unter Federführung des Umweltbundesamtes eine Abstimmungsgruppe, die eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern ermöglicht und belastbare Daten über den in Deutschland angewandten Stand der Technik der Emissions- und Verbrauchsminderung zusammenstellt. In die nationalen Abstimmungsgruppen werden auch die betroffene Industrie, Umweltverbände und - bei Bedarf - weitere Institutionen und Sachverständige z. B. von Anlagenherstellern, aus Arbeitskreisen des VDI oder aus Forschungseinrichtungen einbezogen.⁶⁰

⁵⁷ Overall Organisation and Working Procedures of the Information Exchange on Best Available Techniques (BAT) under Directive 96/91/EC on IPPC; General Task Descriptions for Technical Working Groups.

⁵⁸ Zur Beteiligung der Industrie am Sevilla-Prozess vgl. bspw. E. VAN BOUWEL, Expectations of the chemical industry faced to the BREF process, in: Umweltbundesamt (ed.), The Sevilla Process. A Driver for Environmental Performance in Industry, UBA-Texte 2000/16, 25-28 und die in Fußnote 74 genannten Positionspapiere von UNICE.

⁵⁹ Zur Vertretung von Umweltinteressen im „Sevilla-Prozess“ CH. HEY, Balancing participation in Technical Working Groups: the case of the information exchange of the IPPC Directive, in: Umweltbundesamt (ed.), The Sevilla Process. A Driver for Environmental Performance in Industry, UBA-Texte 2000/16, 67-74; J. LOHSE, K. SANDER, Is the BREF process a success or a failure? - an NGO perspective, ebenda, 61-66; Ch. Hey, Towards Balancing Participation. A Report on Devolution, Technical Committees and the New Approach in EU Environmental Policies: The Cases of Standardisation, Chemicals Control, IPPC and Clean Air Policies in a Comparative Perspective, Brussels 2000, 9-11.

⁶⁰ Jahresbericht 1999 des Umweltbundesamtes, 34.

Zu den Europäischen oder zu nationalen Normungsorganisationen sind bisher keine engeren Arbeitsbeziehungen aufgebaut worden. Von den mehr als 2.000 aufgelisteten Technischen Bezugsdokumenten beinhalten nur sehr wenige technische Normen. Lediglich in der Arbeitsgruppe „Überwachung von Emissionen“ wirkt ein Vertreter der Europäischen Normungsorganisation CEN mit. Der Strategic Advisory Body on Environment (SABE) des CEN hat eine Gruppe zur Beobachtung der vom EIPPC-Büro in Sevilla koordinierten Arbeiten gebildet und die für den Informationsaustausch über die besten verfügbaren Techniken einschlägigen Europäischen Normen zusammengestellt. Die detaillierten Arbeitspläne der einzelnen Normenausschüsse des CEN, in denen jeweils auch Parallelarbeiten und mögliche Kooperationspartner angeführt sind, enthalten keine Hinweise auf die Arbeiten an den BREFs.

Die Koordination des gesamten Arbeitsprozesses liegt in der Hand eines/r Angestellten des Europäischen IPPC Büros.⁶¹ Diese Person organisiert die Sammlung der für die jeweiligen Arbeitsvorhaben einschlägigen technischen Dokumente und sichtet sie. Sie beruft die für die Erstellung des Arbeitsplanes und die genaue Abgrenzung zu anderen Arbeitsvorhaben maßgebliche Eröffnungssitzung ein und koordiniert den gesamten Arbeitsablauf. Nach einigen Monaten legt sie einen ersten umfassenden Entwurf vor, der in einem ersten Arbeitstreffen der Technischen Arbeitsgruppe gründlich debattiert wird. Solche Arbeitstreffen sind gemessen an den umfangreichen und komplizierten Dokumenten, mit zwei bis drei Tagen sehr kurz und werden regelmäßig nur zur Erörterung des ersten Entwurfes und zur abschließenden Debatte des letzten Entwurfes einberufen. Die Korrektur und Ergänzung der Dokumente sowie die Meinungsbildung erfolgt über den zentral auf den jeweiligen Referenten des EIPPC-Büros in Sevilla ausgerichteten elektronischen Austausch von Dokumenten, Informationen und Argumenten. Der mindestens zweimal zu durchlaufende Zyklus Entwurf, Beratung, Korrektur und Ergänzung wird zwischen den Beteiligten sehr unterschiedlich eingeschätzt. Einerseits wird der Arbeitsablauf nicht dem Handlungstyp Verhandeln in Ausschüssen (*committee negotiation*) zugeordnet, sondern als Austausch technischer Informationen verstanden (*exchange of technical information which should lead to sound conclusion based upon that information*).⁶² Andererseits wird eine politische Überlagerung der wissenschaftlich-technischen Arbeit beklagt:

„In the absence of clear cut rules for decision making and conflict management, the BREFs' central sections on BAT are often the result of a ‚bazar‘- like negotiating process rather than being fertilized by the wisdom of technical expertise“.⁶³

Der Erfolg des gesamten Arbeitsprozesses hängt maßgeblich vom ökologischen, technischen und ökonomischen Sachverstand, von der Überzeugungskraft, dem Ausgleichs-

⁶¹ Vgl. dazu im einzelnen P. SØRUP, The European IPPC Bureau: what it is, where it is and what does it do, in: Umweltbundesamt (ed.), The Sevilla Process. A Driver for Environmental Performance in Industry, UBA-Texte 2000/16, 83-87.

⁶² Ebenda, 86.

⁶³ LOHSE, SANDER, aaO, 65.

vermögen, der Integrität und der persönlichen Unabhängigkeit dieser Einzelpersonen ab. Zur Vervollständigung ihrer Informationen unternehmen sie in begrenztem Umfang Betriebsbesichtigungen vor. Die BVT-Merkblätter können nur dann die besten verfügbaren Techniken angeben, wenn die Hersteller und Betreiber von Anlagen sowie die nationalen Aufsichtsbehörden, aber auch Ingenieurverbände, Wissenschaftler und Umweltverbände bereitwillig und ohne Zögern aktuelle Informationen über den Verbrauch von Ressourcen und Energie, die Freisetzung und Verteilung von Schadstoffen, Fortschritte bei den Produktionsabläufen und fortschrittliche Technologien zur Verfügung stellen. Vertreter von Umweltverbänden führen Klage, in Verkehrung des Arbeitsauftrages zur Ermittlung der besten verfügbaren Techniken seien Informationen über technologisch fortschrittliche Anlagen in den Arbeitsgruppen systematisch unterrepräsentiert oder würden als nicht realisierbar eingestuft:

„Best performing installations are considered as local peculiarities which are not worth mentioning in a general document, while one single old installation which would not be able to implement a certain improvement measure is taken as sufficient proof that this measure cannot be considered as BAT in a general sense“.⁶⁴

Soweit ersichtlich, gibt es für die Technischen Arbeitsgruppen keine formellen Abstimmungsregeln. Sie würden korrespondierend auch klare Besetzungsregeln erfordern. Wie es auch in internationalen Normungsgremien üblich ist, gilt das Prinzip, dass die Ablehnung zu einem Dokument ausdrücklich und mit Gründen vorgetragen werden muß, sowie das Konsensprinzip. Im Bereich der technischen Regelsetzung ist „Konsens“ definiert als

„allgemeine Zustimmung, die durch das Fehlen aufrechterhaltenen Widerspruches gegen wesentliche Inhalte seitens irgend eines wichtigen Anteiles der betroffenen Interessen und durch ein Verfahren gekennzeichnet ist, das versucht, die Gesichtspunkte aller betroffenen Parteien zu berücksichtigen und alle Gegenargumente auszuräumen“.⁶⁵

Für eher schwach vertretene Interessen ist diese Situation als „informally operated majority rule“ gekennzeichnet worden.⁶⁶

Die Kommission vertritt den Standpunkt, eine Einigung oder eine formelle Annahme der BREFs sei nicht erforderlich, da Art. 16 Abs. 2 der IVU-Richtlinie nur verlange, dass die Kommission einen Informationsaustausch organisiere und darüber berichte.⁶⁷ Diese Vorstellung mag zwar Reibungsverluste, die im Vorfeld einer förmlichen Abstimmung entstehen könnten, vermeiden, sie verbirgt aber die hohe praktische Bedeutung der BREFs, da sie - unabhängig von ihrem präzisen rechtlichen Status - für die Zulassungsbehörden wie auch für die Hersteller und Betreiber von Anlagen die maßgeblichen Dokumente zur Ermittlung der besten verfügbaren Techniken sind. Derzeit ist nicht absehbar, wann und

⁶⁴ Ebenda, 64 f.

⁶⁵ Ziff. 1.7 der EN 45020: 1993.

⁶⁶ Vgl. HEY, aaO, 69.

⁶⁷ M. GISLEV, European innovation and exchange of information about BAT, in Umweltbundesamt (ed.), The Sevilla Process. A Driver for Environmental Performance in Industry, UBA-Texte 2000/16, 77-82 (81).

mit welcher Selektivität⁶⁸ die Kommission beginnen wird, die bereits seit längerem vorliegenden Dokumente zu veröffentlichen. Die Listen der Mitglieder der einzelnen Technischen Arbeitsgruppen und der jeweils einschlägigen technischen Bezugsdokumente, die Protokolle der Eröffnungssitzungen, der erste, gegebenenfalls ein zweiter Arbeitsentwurf, der abschließende Entwurf und schließlich die abschließenden BREFs sind öffentlich im Internet zugänglich.⁶⁹

Im Rahmen der Neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung erlangen die von den Europäischen Normungsorganisationen im Auftrag der Kommission erarbeiteten harmonisierten Normen ihre Konformitätsvermutung erst, wenn die Kommission ihre Fundstellen im Amtsblatt veröffentlicht hat. Eine vergleichbare Filterwirkung entfaltet die verzögerte Veröffentlichung der BREFs durch die Kommission nicht. Trotz der weltweit bequem möglichen raschen Zugriffs auf die umfangreichen Dokumente über das Internet und der beabsichtigten kontinuierlichen Überarbeitung liegt der Mehrwert einer - vermutlich stark verzögerten - Veröffentlichung im Amtsblatt, die an der rechtlichen Bedeutung der Dokumente nichts ändern soll, nicht nur in den (allerdings noch ungesicherten) Übersetzungen und in der historischen Beweissicherung. Das gemeinschaftsrechtliche Delegationsverbot hindert die Kommission daran, Entscheidungen mit unmittelbarer rechtlicher Außenwirkung an Private oder Ausschüsse zu delegieren. Dass die Veröffentlichung der Ergebnisse des Informationsaustausches der Kommission vorbehalten ist, gibt ihr in Ansätzen eine Möglichkeit nicht unbedingt der Qualitäts-, wohl aber der Mißbrauchskontrolle gegenüber den Ergebnissen des Informationsaustausches. Außerdem unterstützt es die gewählte Konstruktion, nach der die BREFs keine unmittelbare Rechtswirkung entfalten, wohl aber - jedenfalls nach ihrer Publikation durch die Kommission - die maßgeblichen Grundlagen für behördliche Entscheidungen enthalten, zu denen im Einzelfall die in Art. 9 Abs. 4 Satz 1 genannten konkreten Umstände hinzutreten. Bereits vor einer solchen amtlichen Publikation können Behörden und Gerichte freilich einschlägige BREFs im Einzelfall als Orientierungs-, Anhalts oder Indizwerte zur Ermittlung der besten verfügbaren Techniken heranziehen.⁷⁰ Der VGH Mannheim hat in einem Urteil vom 10.7.2000⁷¹ den in der TA Luft festgelegten Emissionsgrenzwert für Gesamtstaub (50 mg/m³) für überholt erklärt, ein Wert von 20 mg entspreche dem jetzigen Stand der Technik. Zur Begründung hat er sich bemerkenswerterweise u. a. auf den BREF-Entwurf für die Zement- und Kalkindustrie berufen, nach dem bei Anwendung der besten verfügbaren Techniken sogar Staubwerte von deutlich unter 5 mg/m³ erreichbar seien.

Die bisher erarbeiteten BREFs sind wie auch die weiteren vorbereitenden Dokumente nach einer gleichen Logik aufgebaut.⁷² Ein standardisiertes Vorwort beschreibt die Struk-

⁶⁸ Es ist offensichtlich ungeklärt, ob die umfangreichen Dokumente komplett in allen Amtssprachen veröffentlicht werden.

⁶⁹ <http://eipccb.jrc.es/Bactivities.htm>.

⁷⁰ FELDHAUS, aaO, 8.

⁷¹ 10 S 792/99; FELDHAUS, ES TA Luft Nr. 3.13 – 1.

⁷² Vgl. D. LITTEN, BAT reference documents: what are they and what are they not, in: Umweltbundesamt (ed.), The Sevilla Process. A Driver for Environmental Performance in Industry, UBA-Texte 2000/16, 91-97 (93-95).

tur des Dokumentes, den rechtlichen Kontext und den Entstehungsprozeß. Zum betreffenden Industriezweig, den Produktionskapazitäten und ihrer geographischen Verteilung sowie zu ökonomischen Aspekten und zu relevanten Umweltaspekten werden Hintergrundinformationen angeführt. Sodann werden die angewandten Produktionsprozesse und -techniken erläutert. Es folgt das derzeitige Verbrauchsniveau für die hauptsächlichen Ressourcen und Energie sowie die Emissionsdaten für die relevanten Belastungspfade, beides nach Möglichkeit nicht nur für den Gesamtprozeß, sondern auch für wichtige Teilprozesse. Besonders ausführlich werden die möglichen Kandidaten für die besten verfügbaren Techniken⁷³ hinsichtlich der erwarteten Vorteile für den Umweltschutz, medienübergreifender Aspekte (bspw. Energieverbrauch und Abfallerzeugung), der technischen Verfügbarkeit (bspw. Eignung auch für Altanlagen?), der Wirtschaftlichkeit und möglicher Referenzanlagen vorgestellt. Diesen vorbereitenden Schritten folgt das eigentliche Kernstück jedes BREF, nämlich die Auflistung der besten verfügbaren Techniken. Anschließend werden neue technische Entwicklungen vorgestellt; damit wird schon eine Zielrichtung für die erforderliche Überarbeitung der BREFs vorgegeben. Ein kurzes Schlußkapitel resümiert den Arbeitsablauf, informiert über das Ausmaß des Konsenses, weist ggf. auf Mängel bei den zugrunde gelegten Informationen hin, stellt das vorgesehene Überarbeitungsdatum vor und gibt gezielte Hinweise auf den weiteren Forschungsbedarf.

Für das Vorwort und einleitend zum jeweiligen Kapitel mit der Vorstellung der besten verfügbaren Techniken werden Standardtexte verwandt, die ausgiebig und hartnäckig im IEF ausgehandelt wurden.⁷⁴ Darin sind folgende Klarstellungen enthalten:⁷⁵

- Die BREFs enthalten keine rechtlich bindenden Standards, sondern sollen die Industrie, die Mitgliedstaaten und die allgemeine Öffentlichkeit darüber informieren, welche Emissions- und Verbrauchswerte erreicht werden können, wenn bestimmte Techniken genutzt werden.
- Die besten verfügbaren Techniken beinhalten keine Emissions- und Verbrauchsgrenzwerte und dürfen nicht so interpretiert werden.
- Die angeführten besten verfügbaren Techniken sind als Referenzwerte gedacht, um den derzeitigen Leistungsstand bestehender Anlagen und die Pläne für Neuanlagen zu beurteilen. In diesem Sinne wollen sie die Festlegung angemessener auf die besten verfügbaren Techniken gestützter Genehmigungsaufgaben oder die Verabschiedung bindender Vorschriften im Sinne des Art. 9 Abs. 8 der IVU-Richtlinie unterstützen.
- Unter Wiedergabe des Art. 9 Abs. 4 der IVU-Richtlinie wird der Schutzauftrag der Genehmigungsbehörden wiederholt: Bei der Festlegung der auf die besten verfügbaren

⁷³ Dabei kann es sich um technische Apparaturen oder Verfahrenstechniken handeln.

⁷⁴ Vgl. nur die Positionspapiere von UNICE, das zentral die Position der Industrieseite vertritt, vom 19.3.1998, 12.2.1999, 25.5.1999 und 19.4.1999, zugänglich unter dem Stichwort IPPC unter <http://www.unice.org/>.

⁷⁵ Vgl. bspw. Reference Document on Best Available Techniques in the Non Ferrous Metals Industries, May 2000, XIX-XXI, 183 f., 255-257, 321-323, 392-394, 430-432, 448-450, 493 f., 570 f., 610 f., 646-648, 680-682.

ren Techniken gestützten Emissionsgrenzwerte, äquivalenten Parameter und äquivalenten technischen Maßnahmen sind, ohne die Anwendung einer bestimmten Technik oder Technologie vorzuschreiben, die technische Beschaffenheit der betreffenden Anlage, ihr geographischer Standort und die jeweiligen örtlichen Umweltbedingungen zu berücksichtigen. Die Genehmigungsaufgaben müssen in jedem Fall Vorkehrungen zur weitestgehenden Verminderung der weiträumigen oder grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung vorsehen und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sicherstellen.

- Aus dem unbedingten Gebot, Distanzschäden zu minimieren, folgt, dass die Genehmigungsaufgaben nicht nur unter Berücksichtigung lokaler Gesichtspunkte erteilt werden dürfen. Die Genehmigungsbehörden müssen deshalb die in den BREFs enthaltenen Informationen in vollem Umfang zur Kenntnis nehmen.
- Bei Altanlagen muß zusätzlich die wirtschaftliche und technische Durchführbarkeit einer Nachrüstung bedacht werden.
- Das Ziel der Sicherung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt erfordert oft Abwägungsentscheidungen zwischen unterschiedlichen Typen von Umweltbelastungen; sie werden oftmals durch lokale Besonderheiten beeinflusst.
- In einigen Fällen mag es möglich sein, mit der Anwendung bestimmter Techniken bessere Emissions- oder Verbrauchswerte zu erzielen; aber wegen der damit verknüpften Kosten oder medienübergreifender Aspekte sind sie nicht als angemessene beste verfügbare Techniken für den betreffenden industriellen Sektor insgesamt eingestuft worden.
- Da nicht alle denkbaren Umstände berücksichtigt werden können, sind die ermittelten besten verfügbaren Techniken nicht notwendigerweise für alle Anlagen angemessen.
- Die BREFs enthalten eine Momentaufnahme der zur Zeit ihrer Verabschiedung bekannten besten verfügbaren Techniken. Da diese sich weiterentwickeln, müssen sie in angemessenen Abständen überprüft und angepaßt werden.

Nach Einschätzung der Kommission hängt der Erfolg der IVU-Richtlinie entscheidend von der Qualität der BREFs sowie deren Verbreitung und Verfügbarkeit bei Industrie und Behörden ab, weiter von der Kapazität der zuständigen Behörden, insbesondere wenn es um die Kenntnis neuer Entwicklungen bei den besten verfügbaren Techniken, um die laufende Einhaltung der Genehmigungsaufgaben und um deren Überprüfung und Aktualisierung geht.⁷⁶ Wegen des weitgehenden Rückzugs des europäischen Umweltrechts auf prozedurale Rahmenregelungen und wegen der gestiegenen Enthaltsamkeit in bezug auf anspruchsvolle Emissionsanforderungen an stationäre Anlagen ist bis auf weiteres nicht damit zu rechnen, dass die Kommission dem Rat vorschlägt, im regulären Rechtsetzungs-

⁷⁶ Vgl. G. SCHNABL, Die Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in H.-W. RENGELING (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I. Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie, Köln u. a. 1999, 1-6 (6).

verfahren Emissionsgrenzwerte für Anlagen gemäß Anhang I und Schadstoffe gemäß Anhang III festzulegen. Einen solchen Vorstoß kann sie unternehmen, wenn sich insbesondere aufgrund des Informationsaustauschs gemäß Art. 16 herausgestellt hat, dass die Gemeinschaft tätig werden muß (Art. 18 Abs. 1). Ein derartiger Handlungszwang könnte entstehen, wenn die Genehmigungspraxis in der Gemeinschaft trotz aller Koordinierungsbemühungen über die Erstellung der BREFs und die regelmäßig zu erfüllenden umfassenden Berichtspflichten der Mitgliedstaaten über die festgelegten Emissionsgrenzwerte und die zugrunde gelegten besten verfügbaren Techniken⁷⁷ derartig starke Abweichungen aufwies, dass das Ziel des hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt verfehlt würde und erhebliche Marktverwerfungen drohten. Das Ziel der gemeinschaftsweiten Harmonisierung der Umwelttechnologie würde im übrigen auch gefährdet, wenn die BREFs bei den Emissionsminderungstechniken mit Rücksicht auf die Varianz der technischen Ausstattung der bestehenden Anlagen erhebliche Bandbreiten vorsähen.⁷⁸

Tab. 2: Ausgewählte Angaben zu den bis Ende des Jahres 2000 verabschiedeten BREF

Kategorien industrieller Tätigkeiten	1	2	3	4	5	6	7
Herstellung von Zellstoff und Pappe	38	509	59	27	ausf.	teilw.	2005
Herstellung von Eisen und Stahl	34	383	19	12	knapp	nein	2005
Herstellung von Zement und Kalk	33	127	8	4	knapp	nein	2005
Kühlungssysteme	41	335	20	0	ausf.	nein	in 3 J.
Chloralkalie-Industrie	34	178	5	7	knapp	nein	2005
Behandlung von Eisenmetallen	34	538	14	10	ausf.	teilw.	2005
Behandlung von Nicht-Eisenmetallen	28	807	99	18	ausf.	nein	in 4 J.
Glasindustrie	33	323	23	5	ausf.	nein	in 4 J.

Erläuterung der einzelnen Kategorien:

- 1 Anzahl der Monate zwischen der Eröffnungssitzung und der Publikation des BREF
- 2 Gesamter Seitenumfang des BREF
- 3 Seitenumfang der Angaben zu den besten verfügbaren Techniken
- 4 Seitenumfang der Angaben zu Techniken in der Entwicklungsphase
- 5 Angaben zu den Arbeiten, die bis zur Überarbeitung des BREF unternommen werden sollten
- 6 Dissens bei der Annahme der Aussagen zu den besten verfügbaren Techniken
- 7 Für die Überarbeitung der BREF vorgeschlagener Zeitpunkt

⁷⁷ Siehe Entscheidung der Kommission v. 31.5.1999 über den Fragebogen zur Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC), ABl. L 148 v. 15.6. 99, 39-43. Vgl. dazu K. JANKOWSKI, Der Fragebogen der EG-Kommission zur IVU-Richtlinie, Umwelt- und Planungsrecht 1999, 437-440.

⁷⁸ Vgl. FELDHAUS, aaO, 6.

Bis Ende des Jahres 2000 wurden acht BREFs erstellt, Tab. 2 faßt dazu einige Daten zusammen. Die durchschnittliche Erarbeitungszeit beträgt knapp drei Jahre. Die Dokumente sind mit einem Gesamtumfang von bis zu über 800 Seiten außerordentlich umfangreich. Nur in einem Fall wird zusätzlich zu den erfassten besten verfügbaren Techniken über weiterführende technische Entwicklungen berichtet. Nur für zwei Dokumente wird im abschließenden Teil auf verbliebene Differenzen hinsichtlich der zu benennenden besten verfügbaren Techniken verwiesen. Der Zeitraum, nach dessen Ablauf eine Überarbeitung der BREFs in Angriff genommen werden soll, unterschreitet in einigen Fällen die im Bereich der technischen Normung übliche Zeitspanne von fünf Jahren; noch bevor nach dem jetzigen Zeitplan die letzten BREFs erstellt sind, soll mit der Überarbeitung der jetzt vorliegenden begonnen werden.

Tab. 3 gibt einen detaillierten Überblick über den im Februar 2001 erreichten Stand bei der Erarbeitung von Referenzdokumenten zu den besten verfügbaren Techniken (BREFs). Daraus ist ersichtlich, für welche Themenbereiche Technische Arbeitsgruppen eingerichtet wurden bzw. vorgesehen sind, wie sie zusammengesetzt sind, wann sie ihre Arbeit aufgenommen haben bzw. dieses planen, wie viele Technische Bezugsdokumente gesammelt wurden und welches (vorläufige) Endprodukt vorliegt.

4. Konkretisierung von Anforderungen der IVU-Richtlinie durch untergesetzliche Regelungen im deutschen Recht

Der ehrgeizige Plan, die IVU-Richtlinie mit der Einführung einer integrierten Anlagengenehmigung im Rahmen eines Ersten Buches zum Umweltgesetzbuch (UGB I) umzusetzen, ist trotz umfangreichster Vorarbeiten und intensiver wissenschaftlicher Debatten⁷⁹ – jedenfalls vorläufig – gescheitert. Hier sollen weder die Hintergründe dieses Scheiterns kommentiert werden noch die bei dem jetzt statt dessen geplanten Artikelgesetz⁸⁰ zu lösenden Schwierigkeiten, den integrativen Ansatz der IVU-Richtlinie in das in wesentlichen Kernbereichen medial ausdifferenzierte deutsche Umweltrecht zu übertragen.⁸¹ Es geht

⁷⁹ §§ 314-376 des Professoren-Entwurfes eines UGB-BT, 1994; dazu M. KLOEPFER, Zur Kodifikation des Besonderen Teils eines Umweltgesetzbuches (UGB-BT), Deutsches Verwaltungsblatt 1994, 304-316; §§ 80-114 des UGB-Entwurfes der Unabhängigen Sachverständigenkommission (Sandler-Kommission), 1998; dazu E. BOHNE (Hrsg.), Das UGB als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, Baden-Baden 1999 und die Beiträge von H. SENDLER, M. KRINGS und J. FLUCK in: M. SCHRÖDER (Hrsg.), Jahrbuch für Umwelt- und Technikrecht 1998; Arbeitsentwurf des BMU zum UGB I vom 5.3.1998; dazu die Beiträge von A. GALLAS, M. SCHMIDT-PREuß und A. WASIELEWSKI, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I. Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie, Köln u. a. 1999.

⁸⁰ Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (Artikelgesetz), BR-Drs. 674/00. -Vgl. dazu P. Beyer, die Umgebung der materiellen Anforderungen der IVU-Richtlinie im Gesetzentwurf der Bundesregierung, Umwelt- und Planungsrecht 2000, 434-438.

⁸¹ Kritisch zum Artikelgesetz R. WAHL, Die Normierung der materiell-integrativen (medienübergreifenden) Genehmigungsanforderungen, Zeitschrift für Umweltrecht 2000, 360-367; A. WASIELEWSKI, Der Integrationsgedanke im untergesetzlichen Regelwerk - Fiktion und Aufgabe im Vollzug, Zeitschrift für Umweltrecht 2000, 373-378.

Tab. 3: Erarbeitung von Referenzdokumenten zu den besten verfügbaren Techniken (BREFs) für einzelne industrielle Tätigkeiten im Rahmen der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung

Kategorien industrieller Tätigkeiten	Beginn bzw. geplanter Beginn	Mit- glied- staaten	Indu- stri- verb.	Zusammensetzung der Arbeitsgruppen	Techn. Bezugs- dokumen- te	Abschlußbericht Datum Status	Seiten- umfang			
Herstellung von Zellstoff und Pappe Herstellung von Eisen und Stahl	5/97	26	7	1	3	1	79	7/00	BREF	509
	5/97	24	17	1	3	3	94	3/00	BREF	383
	6/97	26	13	1	3	1	79	3/00	BREF	127
Herstellung von Zement und Kalk	6/97	24	14	1	3	3	171	11/00	BREF	335
Kühlungssysteme	12/97	24	6	1	3	3	79	10/00	BREF	178
Chloralkalie-Industrie	12/97	23	12	1	3	3	65	10/00	BREF	538
Behandlung von Eisenmetallen	1/98	33	19	1	3	1	226	5/00	BREF	807
Behandlung von Nicht-Eisenmetallen	1/98	24	15	1	3	1	54	10/00	BREF	323
Glasindustrie	2/98	24	6	1	4	4	75	6/00	2.Entw.	219
Gerbereien	2/98	20	6	2	4	2	21	2/00	1.Entw.	237
Textilindustrie	6/98	23	19	1	3	1	63	1/99	1.Entw.	38
Überwachung von Emissionen										
Abwasser- und Abluftbehandlung in der Chemieindustrie	4/99	35	11	1	6	6	149	5/00	1.Entw.	251
Anlagen zur Herstellung organischer Grundchemikalien	4/99	30	10	1	4	1	144	12/00	2.Entw.	394
Schmieden und Gießereien	4/99	30	3	1	3	3	109			
Intensivtierhaltung	5/99	35	8	1	3	3	89	10/00	1.Entw.	234
Raffinerien	6/99	27	10	2	4	1	244	1/01	2.Entw.	443
Emissionen aus der Lagerung chemischer und gefährlicher Substanzen	12/99	21	19	1	6	1	64			
Großfeuerungsanlagen	6/00	35	19	2	3	2	68			
Ökonomische und medienübergreifende Aspekte	8/00	24	18	2	4	3	7			

Kategorien industrieller Tätigkeiten	Beginn (geplant)	Zusammensetzung der Arbeitsgruppen					Techn. Bezugs- dokumen- te	Abschlußbericht	
		Mit- glied- staaten	Indu- stri- verb.	Umwelt- verb.	Kom- mis- sion	Dritt- staa- ten		Datum	Status Seiten- umfang
Schlachtereien u. Tierkörperbeseitigungsanlagen	10/00	29	10	1	3	8	99		
Lebensmittel und Milch	1/01	36	19	1	2	6	1		
Produktion gasförmiger und flüssiger anorganischer Chemikalien	1999	22	9	1	4	1	34		
Produktion fester anorganischer Grundchemikalien	2000	10	9	1	3		23		
Keramikindustrie	2001	7		1	3		2		
Herstellung von Polymeren	2001	6		1	2		2		
Oberflächenbehandlung von Metallen	2001	6	9	1	3		1		
Oberflächenbehandlung mit Lösemitteln	2001	5	3	1	3		4		
Müllverbrennungsanlagen	2001	10	6	1	2				
Herstellung anorganischer Spezialchemikalien	2002	3		1	2		13		
Herstellung organischer Feinchemikalien	2002	3		1	2		4		
Deponien	2002	3	1	1	2				
Wiederverwertung/Beseitigung von Abfällen	2002	5		1	3				

BREF Best Available Techniques (BAT) Reference Documents

Quelle: Ermittelt nach den im Internet verfügbaren Angaben des European IPPC Bureau (<http://eippcb.jrc.es/pages/FActivities.htm>),
Stand: 15.2.2001.

um die eingeschränktere, aber für die Einheitlichkeit der Vollzugspraxis sehr bedeutsame Frage, wie die Anforderungen der IVU-Richtlinie durch untergesetzliche Regelungen im deutschen Recht konkretisiert werden können. Dem vorgeschlagenen Artikelgesetz liegt die Konzeption zugrunde, die eigentliche integrative Steuerung der Zulassungsentscheidungen im materiellen Sinne ausschließlich über abstrakte Standards im untergesetzlichen Regelwerk vorzunehmen. Dafür sind Rechtsverordnungen, Allgemeine Verwaltungsvorschriften sowie technische Normen und sonstige Technische Regelwerke in Betracht zu ziehen.⁸² In diesem Zusammenhang ist an das „Grundgesetz“ des Umweltrechts zu erinnern, dass vieles Wesentliche und fast alles Interessante in den untergesetzlichen Vorschriften verankert ist.⁸³

In der deutschen Diskussion ist der britisch geprägte flexible Ansatz der IVU-Richtlinie, nach dem die Emissionsgrenzwerte individuell-konkret im Wege von Quasi-Verhandlungen zwischen den Unternehmen und den lokal zuständigen Behörden festgelegt werden, - so die ein wenig verzeichnende Darstellung - überwiegend mit großer Skepsis aufgenommen worden. Die Übernahme ausschließlich dieses Steuerungsmodells hätte zu einem gravierenden Eingriff in die Strukturen des deutschen Verwaltungsrechts und -vollzugs geführt.⁸⁴ Es werden Auswege aus dem Zusammenhang zwischen der ganzheitlichen Umweltbetrachtung⁸⁵ und einer gegenüber generalisierenden Entscheidungsregeln abgekapselten subjektiv-abwägenden Einzelfallentscheidung gesucht. Dies geschieht aus sehr unterschiedlichen Motiven. Die einen betonen, die Behörden könnten dem scharfen Vollzugsgegendruck, dem sie in der Praxis ausgesetzt seien, nur unter dem Schutz eindeutiger und strikter Vorgaben standhalten.⁸⁶ Die anderen fürchten, bei der Ermittlung des Standes der Technik im Einzelfall durch die Vollzugsbehörde vor Ort führe lokal- oder regionalpolitischer Ehrgeiz in einem fragwürdigen Unterbietungswettbewerb zur einseitigen Festlegung niedrigster Emissionskonzentrationswerte unter Ausschöpfung des technisch gerade noch Möglichen.⁸⁷ Sehr breiter Zustimmung kann sich jedenfalls Feldhaus⁸⁸ bei seiner Aussage sicher sein, auf den abstrakt-generellen Maßstab der besten verfügbaren Techniken lasse sich nach dem deutschen Rechtssystem kein zügiger, kalkulierbarer

⁸² Zum Überblick vgl. ST. PAETOW, Rechtsformen der untergesetzlichen Konkretisierung von Umweltanforderungen, *Natur und Recht* 1999, 1999-203.

⁸³ Vgl. auch R. WAHL, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2000, 502-508 (503).

⁸⁴ M. SCHMIDT-PREUß, Veränderungen grundlegender Strukturen des deutschen (Umwelt-) Rechts durch das „Umweltgesetzbuch I“, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1998, 857-868 (860 f.).

⁸⁵ Eine besonders pointierte kritische Strukturanalyse der ganzheitlichen Umweltbetrachtung bietet MASING, aaO, 552-554.

⁸⁶ LÜBBE-WOLFF, *Natur und Recht* 1999, 244.

⁸⁷ M. REBENTISCH, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung - ein Instrument integrieren Umweltschutzes?, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1995, 949-953 (952).

⁸⁸ FELDHAUS, aaO, 5.

und eine gleichmäßige Anwendung gewährleistender Verwaltungsvollzug stützen. Die Behörden vor Ort bräuchten konkrete, möglichst auf messbare Größen reduzierte Bewertungsmaßstäbe und Handlungsanweisungen, nach denen sie zumindest die regelmäßig in der Praxis auftretenden Fälle schnell und zweifelsfrei entscheiden könnten. Die Betreiber benötigten diese für ihre Planungssicherheit nicht minder.

Entsprechend werden die eher schwach ausgeprägten Ansätze der IVU-Richtlinie begrüßt, die es erlauben, an dem abstrakt-generellen Regelungsansatz des deutschen Immissionsschutzrechts festzuhalten, nach dem die Konkretisierung von gesetzlich fixierten Grundpflichten zur Sicherung eines einheitlichen Vollzugs im föderal gegliederten Bundesstaat typischerweise durch untergesetzliche, abstrakt-generelle Regelwerke erfolgt. Nach § 9 Abs. 8 der IVU-Richtlinie können Mitgliedstaaten bestimmte Anforderungen für bestimmte Kategorien von Anlagen in Form von allgemein bindenden Vorschriften statt in Genehmigungsaufgaben festlegen, sofern dabei ein integriertes Konzept und ein gleichwertiges hohes Schutzniveau für die Umwelt gewährleistet werden. Danach können durch Rechtsverordnung (oder Gesetz) nationale Emissionsgrenzwerte vorgeschrieben werden, vorausgesetzt, sie sind integrativ ausgestaltet. Die bei einer solchen Standardisierung nicht zu berücksichtigenden individuellen Anlagemerkmale und örtlichen Umweltbedingungen müssen in die Einzelgenehmigung eingehen. Den Zulassungsbehörden müssen Entscheidungsspielräume bleiben, um zu einer abwägenden Optimierung der Anforderungen an eine konkrete Anlage zu gelangen.⁸⁹

Allgemeine Verwaltungsvorschriften wie die TA Luft genügen den Anforderungen des Art. 9 Abs. 8 der IVU-Richtlinie nicht,⁹⁰ weil sie keine allgemein, sondern unmittelbar nur die Behörden bindende Vorschriften sind.⁹¹ Sie können gleichwohl als praktisch bewährtes Informationsmedium der Koordinierung des Verwaltungshandelns benutzt werden, dessen sich ein Mitgliedstaat bedient, um gemäß § 11 der IVU-Richtlinie dafür zu sorgen, dass die zuständigen Behörden über die Entwicklungen bei den besten verfügbaren Techniken unterrichtet werden. Es bliebe dann bei dem Regelmodell der IVU-Richtlinie, nach dem die Behörde im Rahmen einer umfassend angelegten Individualprüfung gemäß Art. 9 Abs. 4 abschließend die Betreiberpflichten konkretisiert; eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift könnte mit dem Ziel einer einheitlichen Verwaltungspraxis und verzerrungsfreier Wettbewerbsbedingungen nur den durch unbestimmte Rechtsbegriffe

⁸⁹ Vgl. DI FABIO, aaO, 335; STEINBERG, aaO, 196.

⁹⁰ Vgl. JANKOWSKI, aaO, 439; FELDHAUS, aaO, 6.

⁹¹ Vgl. CH. LANGENFELD, S. SCHLEMMER-SCHULTE, Die TA Luft - kein geeignetes Instrument zur Umsetzung von EG-Richtlinien, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1991, 6222-627; H. SENDLER, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im Umweltrecht, Umwelt- und Planungsrecht 1993, 321-329; H. JARASS, Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, Juristische Schulung 1999, 105-112; H. JARASS, Bundes-Immissionsschutzgesetz. Kommentar, 4. Aufl., München 1999, § 48, Rz. 14-27; R. UERPMANN, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im System staatlicher Handlungsformen, Bayerische Verwaltungsblätter 2000, 705-711

eröffneten Spielraum der Behörden einschränken. Der Entwurf eines Artikelgesetzes sieht gesetzliche Grundlagen dafür vor, dass Emissionsgrenzwerte auch künftig durch Rechtsverordnungen (§ 7 Abs. 1 BImSchG, § 36 c KrW-/AbfG) oder Allgemeine Verwaltungsvorschriften (§ 48 BImSchG) festgelegt werden können. Zur Umsetzung des medienübergreifenden Ansatzes der Richtlinie ist vorgesehen, dass bei der Festlegung der Anforderungen insbesondere mögliche Verlagerungen von nachteiligen Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes zu berücksichtigen und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten sind.

Das Immissions-, Wasser- Bodenschutz- und Abfallrecht enthalten Ermächtigungen, zur Erfüllung von bindenden Beschlüssen der EG Rechtsverordnungen zu erlassen.⁹² Diese sind das geeignete Instrumentarium zur Umsetzung gemeinschaftlicher Emissionsgrenzwerte im Sinne von Art. 18 Abs. 1 IVU-Richtlinie, nicht aber zur Koordinierung der Verwaltungsbehörden in dem Bereich, in dem auf gemeinschaftlicher Ebene in Form der BVT-Merkblätter nur Referenzdokumente zur Verfügung gestellt werden, die bei den Einzelentscheidungen neben lokalen und anlagespezifischen Gesichtspunkten zu beachten sind.

Das Bundesministerium für Umwelt (BMU) hat am 8. Dezember 2000 ein Arbeitspapier zur Novellierung der TA Luft vorgelegt. Damit soll diese in der vorliegenden Fassung seit 14 Jahren gültige Allgemeine Verwaltungsvorschrift an den fortentwickelten Stand der Technik und an europarechtliche Vorgaben wie den medienübergreifenden Ansatz der IVU-Richtlinie angepasst werden.⁹³ Ihr Anwendungsbereich soll auf den Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen sowie auf die Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen beschränkt bleiben (Ziff. 1 Satz 1). Dies spiegelt den überkommenen medienspezifischen Zugriff und die Konzentration auf den Belastungspfad Luft wider. Der Ansatz des integrierten Umweltschutzes kommt aber voll in der grundsätzlichen Anforderung zur Geltung, zur Emissionsvermeidung oder -minderung integrierte Techniken und Maßnahmen anzuwenden, mit denen die Emissionen in die Luft, das Wasser und den Boden vermieden oder begrenzt werden, und dabei ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen; die Anlagensicherheit, die umweltverträgliche Abfallentsorgung sowie die sparsame und effiziente Verwendung von Einsatzstoffen und Energie sind zu beachten (Ziff. 5.1.3 Abs. 1). Die Anforderungen zur Vorsorge gegen mögliche Umwelteinwirkungen berücksichtigen mögliche Verlagerungen von nachteiligen Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes und sollen ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt gewährleisten (Ziff. 5.1.1 Abs. 3).

Von besonderem Interesse ist die vorgesehene Verknüpfung zwischen der TA Luft und den BVT-Merkblättern.⁹⁴ Soweit solche bei Erlass der TA Luft vorlagen, so heisst es in

⁹² § 48a BImSchG, § 6a WHG, § 22 BBodSchG, § 57 KrW-/AbfG.

⁹³ Außerdem dient sie der Umsetzung der Tochterrichtlinien der Luftqualitätsrahmenrichtlinie.

⁹⁴ Vgl. dazu schon M. LANGE, J. LANDGREBE, The German Approach to the Use of BREFs at the National Level, in: Umweltbundesamt (ed.), The Sevilla Process. A Driver for Environmental Performance in Industry, UBA-Texte 2000/6, 195-201 (199 f.).

Ziff. 5.1.1 Abs. 4, seien die darin enthaltenen Informationen in den allgemeinen Anforderungen zur Emissionsbegrenzung (Ziff. 5.2), den Vorschriften zur Messung und Überwachung der Emissionen (Ziff. 5.3), den besonderen Regelungen für bestimmte Anlagearten (Ziff. 5.4) und in den nachträglichen Anordnungen zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen (Ziff. 6.2) berücksichtigt. Die vorherige Veröffentlichung der BVT-Merkblätter im Amtsblatt ist dabei nicht zur Voraussetzung gemacht worden. Zur stetigen Übertragung der Ergebnisse des „Sevilla-Prozesses“ in die TA Luft gilt nach Ziff. 5.1.1 Abs. 5 Folgendes: Soweit die Kommission nach Erlass der TA Luft neue oder überarbeitete BVT-Merkblätter veröffentlicht, werden die Anforderungen der TA Luft dadurch nicht automatisch außer Kraft gesetzt. Ein vom BMU eingerichteter beratender Ausschuss aus sachkundigen Vertretern der beteiligten Kreise soll vielmehr prüfen, inwieweit sich aus den Informationen der BVT-Merkblätter weitergehende oder ergänzende emissionsbezogene Anforderungen ergeben. Der Ausschuss soll sich dazu äußern, inwieweit sich der Stand der Technik gegenüber den Festlegungen der TA Luft fortentwickelt hat oder diese ergänzungsbedürftig sind. Soweit das BMU das Fortschreiten des Standes der Technik oder eine notwendige Ergänzung bekannt gemacht hat⁹⁵, sind die Genehmigungs- und Überwachungsbehörden an die der Bekanntmachung widersprechenden Anforderungen der TA Luft nicht mehr gebunden. Soweit die Anforderungen zur Emissionsbegrenzung oder die anlagenspezifischen Regelungen keine oder keine vollständigen Regelungen zur Begrenzung der Emissionen enthalten, sollen bei der Ermittlung des Standes der Technik im Einzelfall BVT-Merkblätter oder Richtlinien bzw. Normen des VDI/DIN-Handbuches Reinhaltung der Luft als Erkenntnisquelle herangezogen werden (Ziff. 5.1.1 Abs. 6).

Der Vorschlag zur dosierten Einspeisung der Inhalte der BVT-Merkblätter in das untergesetzliche Regelwerk unter Einschaltung eines beratenden Ausschusses beim BMU bleibt auf halbem Wege stehen.⁹⁶ Die erforderlichen Sachdiskussionen müssen von Experten der drei Umweltmedien Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallströme und der Energieverwendung gemeinsam geführt werden, damit die entsprechenden Ergänzungen und Aktualisierungen der einzelnen Regelwerke (TA Luft, TA Wasser, TA Abfall) aufeinander abgestimmt sind und die Vollzugsbehörden komplett über die Entwicklungen bei den besten verfügbaren Techniken unterrichtet werden, soweit sie nicht direkt auf die entsprechenden BVT-Merkblätter zurückgreifen.

Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften wie die TA Luft zeichnen sich im Unterschied zu Rechtsverordnungen durch eine besondere Flexibilität aus, da ihre Bindungswirkung eingeschränkt ist.⁹⁷ Ihr Anwendungsfeld liegt nach der vortrefflichen Formulierung Uerpmanns dort,

„wo sich das Bedürfnis nach generell-abstrakten Regeln mit der Notwendigkeit größerer Flexibilität paart. Diese Situation findet sich in solchen Bereichen des Umwelt- und Technikrechts, die einem schnellen wissenschaftlich-technischen Fortschritt unterliegen.“⁹⁸

⁹⁵ In einem dem § 31a Abs. 4 BImSchG entsprechenden Verfahren.

⁹⁶ Vgl. auch WASIELEWSKI, aaO, 377.

⁹⁷ Vgl. UERPMANN, aaO, 709 f.

⁹⁸ Ebenda, 710.

Der Entwurf eines Umweltgesetzbuches durch die Unabhängige Sachverständigenkommission sieht in § 25 Verwaltungsvorschriften insbesondere für die Fälle vor, dass der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der technischen Entwicklung noch nicht hinreichend gesichert erscheint oder dass zu erwarten ist, dass bei der Anwendung der zu treffenden Regelung in einer Vielzahl von Einzelfällen Ausnahmen zu gewähren sein werden. Eine Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften entfällt bei atypischen Sachverhalten und, soweit in ihr enthaltene sachverständige Aussagen durch gesicherte neue Erkenntnisse überholt sind.⁹⁹ Das könnte etwa der Fall sein, wenn der beratende Ausschuß beim BMU den Inhalt neuer BVT-Merkblätter bei der Überprüfung der geltenden Anforderungen nicht oder nur unzureichend berücksichtigt hat. Wegen der Befugnis der Mitgliedstaaten, im Umweltschutz strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen,¹⁰⁰ gilt dies allerdings nicht zugunsten weniger anspruchsvoller Anforderungen in den BVT-Merkblättern.

Feldhaus hat dem Umweltschutz dienende Normen privater Normungsorganisationen wie DIN und VDI mit gutem Grund als eine der wichtigsten Grundlagen für den im großen und ganzen reibungslosen Vollzug des Umweltschutzes in Deutschland herausgestellt und darunter das VDI-Handbuch Lärminderung, das VDI/DIN-Handbuch Reinhaltung der Luft sowie das Regelwerk des DIN über Analyseverfahren zur Wasser-, Abwasser- und Schlammuntersuchung besonders benannt.¹⁰¹ Sein Resümee, die Umweltnormen schafften für weite Bereiche überhaupt erst ein vollzugsfähiges Umweltrecht, formulierten über das gesetzte Recht hinaus neue materielle Bewertungs- und Handlungsmaßstäbe und trieben den Stand der Technik bei der Emissionsbegrenzung voran,¹⁰² trifft für das Anlagenrecht in besonderer Weise zu. Die geschilderten Aktivitäten im Rahmen des Sevilla-Prozesses, die Umsetzung der IVU-Richtlinie im Rahmen eines Artikelgesetzes und die Änderung der TA Luft wirken in vielfacher, aber noch nicht eindeutig bestimmbarer Weise auf die für Industrieanlagen relevanten technischen Normen ein. Die dort gesetzten Impulse müssen bei der Überarbeitung und Fortschreibung dieser komplexen Normenwerke berücksichtigt werden. Die maßgeblichen Normungsgremien sollten in dem beim BMU zu bildenden Ausschuß zur fortlaufenden Berücksichtigung neuer BVT-Merkblätter in der TA Luft (und in anderen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften) beteiligt sein. Die Ergebnisse des Sevilla-Prozesses sollten im übrigen bei der Fortschreibung der Arbeitsprogramme aller für den Umweltschutz relevanten Normenausschüsse des CEN herangezogen werden. Nach der Ermittlung der besten verfügbaren Techniken für bestimmte Anlagekategorien auf europäischer Ebene muss auch der Um- und Ausbau des korrespondieren-

⁹⁹ Vgl. JARASS, aaO, § 48 BImSchG, Rz. 24 f.; Jarass, aaO, Juristische Schulung 1999, 110 f.

¹⁰⁰ Art. 176 EG.

¹⁰¹ G. FELDHAUS, Umweltnormung und Deregulierung, in: H.-W. RENGELING (Hrsg.), Umweltnormung, Köln u. a. 1998, 137-157 (140 f.).

¹⁰² Ebenda, 144.

den Normenwerkes auf europäischer Ebene erfolgen. Der integrative Ansatz muss auch die Konzeption der Normungsarbeit verändern, soweit sie im anlagerelevanten Bereich noch auf isolierte „end of pipe“-Technologien ausgerichtet sein sollte.

Im Jahr 1990 haben das DIN und der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) durch die Gründung zweier Gemeinschaftsausschüsse, des Normenausschusses Akustik, Lärm-minderung und Schwingungstechnik im DIN und VDI und der Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN (KRdL)¹⁰³, ihre gemeinsame Kompetenz auf dem Gebiet der umweltrelevanten Normung entscheidend gestärkt.

Stellvertretend sei hier auf die Arbeit der KRdL näher eingegangen. Ihr Arbeitsgebiet umfaßt alle Fragestellungen auf dem Gebiet der Luftreinhaltung u. a. zur Entstehung und Verhütung von Emissionen, zur Entsorgungs- und Reststoffproblematik, zur Wärmenutzung, zur Umweltmeteorologie, zur Wirkung von Immissionen, zur messtechnischen Erfassung von Emissionen und Immissionen sowie zur Technologie der Abgasreinigung und zur Staub-technik, einschließlich Betrieb und Instandhaltung entsprechender Anlagen im Bereich des Umweltschutzes. Dabei sind insbesondere die Erfordernisse des anlagenbezogenen, medienübergreifenden, integrierten und ökologischen Umweltschutzes zu beachten.¹⁰⁴ Die KRdL erstellt in mehr als 200 Ausschüssen und Arbeitsgruppen mit ca. 1.700 Fachleuten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung Technische Regeln. Das Regelwerk VDI/DIN-Handbuch Reinhaltung der Luft umfaßt zur Zeit ca. 460 VDI-Richtlinien und DIN-Normen.¹⁰⁵ Der staatsentlastende Auftrag der KRdL kommt im Haushaltstitel des Bundes, der diese Kommission finanziell unterstützt, in folgender Weise zum Ausdruck:¹⁰⁶

„Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wird bei der Durchführung der Aufgaben auf dem Gebiet der Reinhaltung der Luft im Sinne von § 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes von der Kommission ‚Reinhaltung der Luft im VDI und DIN‘ in der Weise unterstützt, dass diese den Stand von Wissenschaft und Technik in freiwilliger Selbstverantwortung und gemeinsam mit allen Beteiligten (Behörden, Wissenschaft und Industrie) feststellt und in Richtlinien festhält sowie normungstechnisch umsetzt. Die von der Kommission erarbeiteten Richtlinien bzw. Normen fließen in die Gesetzgebung und die Tätigkeit der Exekutive ein. Sie werden ferner als DIN-Norm-Entwürfe in die europäische und die internationale Normungsarbeit eingebracht.“

Die KRdL hat besondere prozedurale Vorkehrungen zur Berücksichtigung öffentlicher Belange getroffen:¹⁰⁷ Das Umweltbundesamt erhält von der KRdL alle Richtlinien- bzw.

¹⁰³ Zur KRdL V.M. BRENNECKE, Normsetzung durch private Verbände. Zur Verschränkung von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung im Umweltschutz, Düsseldorf 1996, 167-261.

¹⁰⁴ Ziff. 2.2 der Geschäftsordnung der KRdL.

¹⁰⁵ In der Ankündigung von lediglich drei VDI-Richtlinien (VDI 2286 Blatt 1, VDI 2440, VDI 2578) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie als Entscheidungshilfe bei der Erstellung der BVT-Merkblätter zu Rate gezogen werden können.

¹⁰⁶ Zitiert nach Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN, 40 Jahre KRdL. Aufbau, Aufgaben, Ergebnisse mit Tätigkeitsbericht 1996, Düsseldorf 1996, 1.

¹⁰⁷ Vgl. K. GREFEN, 40 Jahre technische Regelsetzung - Kommission Reinhaltung der Luft (KRdL) im VDI und DIN, Gefahrstoffe - Reinhaltung der Luft 57 (1997), 85-90 (86).

Norm-Entwürfe; es sammelt und koordiniert die Einsprüche der Bundesländer und gibt eigene Stellungnahmen ab. Im Fachbereich I „Umweltschutztechnik“ soll der vom BMU benannte „Begleitende Sachverständige der Verwaltung“ seine Kenntnisse aus der Verwaltungspraxis einbringen und für einen hinreichenden Informationsfluß zu den einschlägigen Behördenkreisen und insb. zu dem Länderausschuß für Immissionsschutz und seinen Unterausschüssen sorgen. Die Ergebnisse der Arbeitsausschüsse der KRdL werden nicht von diesen, sondern von einem eigens eingerichteten Richtlinien-Verabschiedungs-Ausschuss¹⁰⁸ angenommen. Dieses zwölf Personen umfassende Gremium ist drittelparitätisch mit Vertretern der Wissenschaft, der Verwaltung und technischen Überwachung sowie der Wirtschaft (Hersteller und Betreiber) besetzt. Ausdrücklich wird hervorgehoben, dass in die Erörterung auch wirtschaftliche und umweltpolitische Gesichtspunkte einfließen können.¹⁰⁹

5. Konkretisierung von Anforderungen des integrierten Umweltschutzes durch technische Normen

5.1 Organisatorische Vorkehrungen zur Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Normung

Technischen Normen wird zugeschrieben, dass sie in hohem Maße das Umweltordnungsrecht von Detailregelungen entlasten können und in diesem Sinne eine „deregulierende“ Funktion haben. Es besteht Konsens darüber, dass umweltrechtliche Vorschriften in vielen Bereichen erst durch ergänzenden und konkretisierenden Rückgriff auf sie vollzugsfähig werden. Je technisch voraussetzungsvoller rechtliche Regelungen werden, desto mehr bieten sich technische Normen zur Konkretisierung an. Ein Schwerpunkt künftiger Normungsarbeit liegt in darin, für komplexe umweltrelevante Bewertungen strukturierende Schemata, Ablaufpläne sowie Messmethoden und Messprogramme auszuarbeiten; Stichworte sind produktionsintegrierter Umweltschutz, Ökobilanzen, Umweltmanagementsysteme, Umweltleistungsbewertung und integrativ ausgerichtete Anlagenzulassung.¹¹⁰

Zur Bedeutung des Umweltschutzes für die Normung¹¹¹ heisst es in einem gemeinsamen Beitrag des Präsidenten und des Direktors des DIN in der Festschrift zum 75-jährigen Bestehen des DIN¹¹²:

„Umweltschutz ist im Verständnis des DIN ein integraler Bestandteil technischen Handelns wie die Funktionstüchtigkeit, die Sicherheit und die Wirtschaftlichkeit technischer Systeme und die Information über Erzeugnisse und Systeme. Umweltschutz wird sowohl im Bereich der erzeugnisbezogenen als auch im Bereich der medienorientierten Normung in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen.“

¹⁰⁸ Vgl. die Geschäftsordnung des Richtlinien-Verabschiedungs-Ausschusses, in: 40 Jahre KRdL, aaO, 78-80.

¹⁰⁹ Ebenda, Ziff. 2.

¹¹⁰ Vgl. G. FELDHAUS, Umweltnormung und Deregulierung, in: H.-W. RENGELING (Hrsg.), Umweltnormung, Köln u. a. 1998, 137-157.

Zur verstärkten und systematischen Berücksichtigung von Umweltbelangen in der nationalen, europäischen und internationalen Normung wurde im DIN im Jahre 1983 mit Unterstützung des BMU und des Umweltbundesamtes die Koordinierungsstelle Umweltschutz (KU) geschaffen.¹¹³ Zu ihren Aufgaben gehört es u. a., umweltrelevante Anforderungen an technische Normen einzubringen, DIN-Normen im Entwurfsstadium auf umweltrelevante Festlegungen zu überprüfen, ein Verzeichnis der umweltrelevanten nationalen, europäischen und internationalen Normen aufzustellen und fortzuschreiben sowie an Umweltschutz interessierte Kreise bei der Teilnahme an der Erarbeitung technischer Normen zu unterstützen. Bei umweltrelevanten produktorientierten Normungsvorhaben soll sie auf eine enge Zusammenarbeit mit den Geschäftsstellen der medienorientierten Normenausschüsse hinwirken. Die KU besitzt gegenüber anderen zu Norm-Entwürfen Stellung nehmenden interessierten Kreisen keine Privilegien, insbesondere kein umweltbezogenes Veto-Recht. Das erweiterte Konsensprinzip, nach dem gegen das geschlossene

¹¹¹ Allgemein zum Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Normung A. HANNING, Umweltschutz und überbetriebliche technische Normung, Köln u. a. 1976; V. EICHENER, H. VOELZKOW, Umweltinteressen in der verbandlichen Techniksteuerung. Eine empirische Untersuchung der technischen Normung im Bereich der Stadtentwicklung, Dortmund 1991, 47-62, 95-121; H.-W. SCHIFFER, K. DELBRÜCK, Umweltschutz, technische Innovation und technische Normung. Möglichkeiten und Grenzen für eine Beschleunigung der internationalen umweltbezogenen Normung, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 15 (1992), 311-328; K. VIEWEG, Produktbezogener Umweltschutz und technische Normung, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, 509-543 (535-541); I. LAMB, Kooperative Gesetzeskonkretisierung. Verfahren zur Erarbeitung von Umwelt- und Technikstandards, Baden-Baden 1995; J. JÖRISSEN, G. BECHMANN, TAB-Projekt „Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung“. Endbericht, TAB-Arbeitsbericht, Nr. 43, Bonn 1996, 23-28, 54-57, 107-111, 121-124; J. SALZWEDEL, Normung im Umweltrecht – Spannungsfelder: weniger oder mehr - deutsch, europäisch oder international – privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich? Insbesondere Anlagenrecht und Gewässerschutz, in: H.-W. RENGELING (Hrsg.), Umweltnormung, Köln u. a. 1998, 25-44; G. FELDHAUS, Umweltnormung und Deregulierung, ebenda, 137-157; M. SCHULTE, Verfassungsrechtliche Bewertung der Umweltnormung, ebenda, 165-186; TH. VON DANWITZ, Europarechtliche Beurteilung der Umweltnormung, ebenda, 187-216; M. SCHULTE Materielle Regelungen: Umweltnormung, in H.-W. RENGELING (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, Köln u. a. 1998, 449-499; P. MARBURGER, Europäische Normung und Umweltrecht, in: Festschrift für GERHARD FELDHAUS, Heidelberg 1999, 387-405; G. FELDHAUS, Umweltschutz und technische Normung, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2000, 169-189; K. LEHMANN, Internationale Produktnormung - Perspektive der Normungsorganisationen, in: M. FÜHR (Hrsg.), Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung. Rechtliche, ökonomische und politische Fragen, Baden-Baden 2000, 107-114; H. VOELZKOW, Die Stärkung von Umweltinteressen in der europäischen Produktnormung, ebenda, 129-142.

¹¹² E. MÖLLMANN, H. REIHLEN, DIN - Ein Haus mit Geschichte und Zukunft, DIN-Mitteilungen 71 (1992), 704-709 (706).

¹¹³ Näher dazu K. LEHMANN, J. GRAßMANN, Überprüfung von produktbezogenen DIN-Normen auf Umweltrelevanz, Berlin 1990, 76-78; H.-W. SCHIFFER, Normung und Umweltschutz, DIN-Mitteilungen 70 (1991), 371-374.

Votum eines an einer Norm interessierten Kreises keine zustimmende Entscheidung getroffen werden kann, gilt nur für die regulären Mitglieder der Arbeitsgremien des DIN, nicht aber für Einsprecher, auch wenn sie anerkannte öffentliche Interessen vertreten.

Im Januar 1994 verabschiedete der Fachbeirat der KU¹¹⁴ als Arbeitshilfe für die Normenausschüsse des DIN einen Leitfaden für die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Produktentwicklung und -normung.¹¹⁵ Er soll die Normenausschüsse des DIN dabei unterstützen, bei der Erstellung neuer und der Überarbeitung bestehender Normen die Umweltrelevanz der Normungsvorhaben zu erkennen und in dieser Hinsicht angemessene Festlegungen zu treffen. Dabei werden die Einflüsse der Produktnormung auf die Umwelt während aller Lebensphasen eines Produkts betrachtet, also einschließlich Produktentwicklung, Gewinnung oder Herstellung der Ausgangsstoffe, Produktion, Distribution, Produktgebrauch, Recycling, Altstoffaufarbeitung, Entsorgung, Transport und Energieverbrauch. Der Leitfaden ist so allgemein gehalten, dass er für alle mit der Produktnormung befaßten Ausschüsse zutrifft. Auf seiner Grundlage wurde im Rahmen der ISO im Jahr 1997 der internationale „Leitfaden für die Berücksichtigung von Umweltaspekten in Produktnormen“¹¹⁶ verabschiedet.

Im Oktober 1992 schloß das BMU mit dem DIN eine Vereinbarung über die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Normung.¹¹⁷ Zu ihrer Umsetzung gründete das DIN den Normenausschuss Grundlagen des Umweltschutzes (NAGUS) als zuständiges Arbeitsgremium des DIN für die Normung von fachgebietsübergreifenden Grundlagen des Umweltschutzes auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.¹¹⁸ Als Mitarbeiter in dessen Arbeitsgremien sind Vertreter von Behörden aus dem Umweltbereich, der Industrie, der Umwelt- und Verbraucherverbände, der Gewerkschaften und der Wissenschaft zu beteiligen. Im NAGUS wurden Arbeitsausschüsse zu den Themenbereichen Terminologie, Umweltmanagement/Umweltaudit, Ökobilanzen für Produkte, umweltbezogene Kennzeichnung und Umweltleistungsbewertung eingerichtet. Die Vereinbarung enthält bemerkenswerte Festlegungen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen in der internationalen und europäischen Normung.¹¹⁹ Bei der Erarbeitung Europäischer und Inter-

¹¹⁴ Er konstituierte sich im November 1990 als politisches Lenkungsgremium der KU. Ihm gehören Vertreter von Behörden aus dem Umweltbereich, der Industrie, der Umwelt- und Verbraucherverbände, der Gewerkschaften, der Wissenschaft und anderer interessierter Kreise an.

¹¹⁵ Leitfaden für die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Produktentwicklung und -normung, DIN-Mitteilungen 73 (1994), 356-358.

¹¹⁶ ISO Guide 64, zugleich CEN-Memorandum Nr. 4 und DIN-Fachbericht 59. - Der von der Internationalen Elektrotechnischen Kommission herausgegebene „IEC-Guide 109:1995 Environmental aspects - Inclusion in electrotechnical product standards“ greift für den elektrotechnischen Sektor die Systematik des ISO-Guide 64 auf.

¹¹⁷ Abgedruckt in Umwelt, Nr. 1/1993, 8 f.

¹¹⁸ Zu weiteren Einzelheiten vgl. G. FELDHAUS, Grundlagen des Umweltschutzes - Bericht über die Arbeit des NAGUS, DIN-Mitteilungen 73 (1994), 456-460.

¹¹⁹ Ziff. 4 der Vereinbarung zwischen dem BMU und dem DIN.

nationaler Normen sollen die in den Normungsgremien des DIN eingerichteten Spiegelgremien und die von ihnen benannten Vertreter u. a. darauf hinwirken, dass das in Rechtsvorschriften, DIN-Normen und Selbstverpflichtungen der Industrie niedergelegte deutsche Umweltschutzniveau in der europäischen und internationalen Normung nicht unterschritten wird.

Zwar haben die Normen DIN EN ISO 14001 und 14004 über die Umweltmanagementsysteme, DIN EN ISO 14040, 14041, 14042 und 14043 über Ökobilanzen sowie DIN EN ISO 14031 über Leitlinien für die Umweltleistungsbewertung weltweit große Erfolge aufzuweisen. Doch reichen diese Systemnormen für sich nicht aus, um den Unternehmen ausreichende Hinweise zur Integration von Umweltaspekten in das Produktdesign und alle Stufen des Produktlebenszyklus zu geben.

Im Europäischen Komitee für Normung CEN sind drei auf die Umweltnormung zielende Aktivitäten hervorzuheben, nämlich das CEN-Systemhandbuch, die CEN-Umweltberatungsstelle, der sogenannte Environmental Help Desk (EHD), und der Strategic Advisory Board on Environment (SABE).

Im CEN-Systemhandbuch, das die Regeln für die Erarbeitung Europäischer Normen enthält, wird ein neues Kapitel „CEN-Richtlinien für die Beachtung von Umweltaspekten in Produktnormen“ eingefügt. Basierend darauf, dass jedes Produkt während aller Phasen seines Lebenszyklus Wirkungen auf die Umwelt hat und technische Normen entscheidend deren Ausmaß bestimmen können, werden die Arbeitsgremien des CEN an ihre Verantwortung erinnert, Normen zu entwickeln, die negative Auswirkungen auf die Umwelt minimieren können. Bei jedem Normungsvorhaben sind für die Phasen Produktion und ihre Vorstadien, Vertrieb (incl. Verpackung), Gebrauch und „Lebensende“ die Umweltaspekte Ressourcenverbrauch, Energieverbrauch, Emissionen in die Luft, in das Wasser, Abfall, Lärm, Ausbreitung gefährlicher Stoffe, Wirkungen auf den Boden und Umweltrisiken infolge Unfällen oder mißbräuchlicher Anwendung der Produkte und Verfahren zu analysieren. Von den anhand einer Informationsmatrix (siehe Abb. 2) ermittelten potentiellen Umweltaspekten sind diejenigen auszuwählen, die realistischerweise durch Anforderungen in den technischen Normen beeinflusst werden können. Die entsprechenden Arbeitsschritte sind zu dokumentieren. Die in der Umwelt-Checkliste angebotene Matrix ist vor allem auf Produktnormen abgestellt. Es kann schwierig, wenn nicht unmöglich sein, sie für andere Kategorien von Normen zu nutzen. Bei der Bewertung unterschiedlicher Umweltaspekte während eines Produktlebenszyklus ist es notwendig, die Übertragung einer Umweltbelastung von einer Lebensphase des Produktes zu einer anderen oder von einem Umweltmedium zu einem anderen zu vermeiden.

Der CEN-Verwaltungsrat hat im Juni 1999 beschlossen, eine als „Environmental Help Desk (EHD) bezeichnete Umweltberatungsstelle einzurichten.¹²⁰ Sie hat ihre Arbeit im September 1999 aufgenommen, ist am DIN angesiedelt und soll in einem vorerst auf zwei Jahre beschränkten Pilotprojekt¹²¹ den Normenausschüssen des CEN helfen, Umwelt-

¹²⁰ Nähere Informationen findet man unter <http://www.cenorm.be/sectors/ehd.htm>.

¹²¹ Für diese Pilotphase wurden ca. 100 Arbeitsvorhaben ermittelt.

Umweltaspekte (Input und Output)		Produktlebenszyklus			
		Produktion, und deren Vorstadien	Vertrieb (einschl. Verpackung)	Gebrauch	Ende des „Produkt- lebens“
		A	B	C	D
1	Ressourcenverbrauch				
2	Energieverbrauch				
3	Emissionen in die Luft				
4	Emissionen ins Wasser				
5	Abfall				
6	Lärm				
7	Ausbreitung gefährl. Stoffe				
8	Einwirkungen auf den Boden				
9	Umweltrisiken infolge Unfällen oder Mißbrauch				

Abb. 2: CEN, Environment Guidelines – Environmental Checklist

aspekte in Produktnormen angemessen zu berücksichtigen, nicht aber ein bestimmtes Umweltschutzniveau erzwingen. Die Erfahrungen, die die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN gesammelt hat, und die ähnlicher Institutionen bei anderen europäischen Normungsorganisationen sollen in die Arbeit dieses kleinen Arbeitsstabes¹²² einfließen, der sich seinerseits auf ein Netzwerk von europäischen Umweltfachleuten stützt. Die Hinweise des EHD werden in gleicher Weise wie alle anderen Einsprüche zu Entwürfen Europäischer Normen in den jeweils zuständigen Technischen Komitees beraten, haben also keinerlei bindende Wirkung. Der EHD soll bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von den teilweise im Aufbau befindlichen Umweltgruppen einzelner Normungssektoren im CEN unterstützt werden.

Der Strategic Advisory Body on Environment (SABE) des CEN wurde im November 1998 gegründet; er nimmt strategische Aufgaben zur Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Normung wahr¹²³. Zu den Aufgaben dieses Koordinierungsgremiums

¹²² Zwei Personen in Berlin und eine Person in Brüssel.

¹²³ Nähere Informationen findet man unter <http://www.cenorm.be/sectors/sabe.htm>.

zählen: Informationsaustausch zwischen einer großen Anzahl interessierter Kreise, Identifizierung der Bereiche, in denen Europäische Normen die europäische Umweltpolitik unterstützen können, Verknüpfung von EG-Initiativen mit internationalen Normungsvorhaben im Umweltsektor, Koordination der Umweltbelange in den einzelnen Technischen Komitees, Unterstützung des Technical Board bei der Aushandlung und Annahme von Normungsmandaten der Kommission mit Umweltbezügen, Erarbeitung und Weiterentwicklung einer CEN-Strategie zur Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Normung. Mitglieder von SABE sind alle maßgeblichen interessierten Kreisen, nämlich Vertreter der nationalen Normungsorganisationen, des CEN Management Centre, der mit Umweltbelangen befassten Technischen Komitees, der offiziellen CEN-Assoziierten sowie Delegierte von europäischen Umweltverbänden, der Europäischen Kommission und des EFTA-Sekretariates wie auch anderer Europäischer Normungsorganisationen und der sektorspezifischen Umweltgruppen des CEN. Derzeit unterhält SABE Arbeitsgruppen zu den Bereichen Umweltmanagement, Recycling, Bodenschutz, Umweltzeichen, Normung und Forschung sowie eine Begleitgruppe zu der im Rahmen des Sevilla-Prozesses gebildeten Technischen Arbeitsgruppe zur Überwachung von Umweltemissionen.

5.2 Umweltschutz und andere Gemeinwohlbelange in der Neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung

Im Rahmen der Neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung spielen Umwelanforderungen im Vergleich zur Sicherheit von Nutzern und Arbeitnehmern bisher eine untergeordnete Rolle. Die Richtlinie über Bauprodukte¹²⁴ enthält u. a. grundlegende Anforderungen zum Umweltschutz, zum Schallschutz, zur Energieeinsparung und zum Wärmeschutz. Da diese sehr knapp gefassten wesentlichen Anforderungen im Unterschied zu den anderen Richtlinien nach der Neuen Konzeption als Programm-Vorlage für die Europäischen Normungsorganisationen völlig unzureichend waren, wurden sie in zäh ausgehandelten umfangreichen Grundlagendokumenten u. a. zu den Themen Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz, Schallschutz sowie Energieeinsparung und Wärmeschutz präzisiert.¹²⁵ Die Erarbeitung von harmonisierten Normen für Bauprodukte verläuft sehr viel schleppender als in allen Produktsektoren, für die die Neue Konzeption gilt. Im Jahr 2000 waren von insgesamt 1023 in Auftrag gegebenen harmonisierten Normen 534 verabschiedet, bisher wurde allerdings erst die Fundstelle einer einzigen Norm im Amtsblatt veröffentlicht.¹²⁶ Die Richtlinie über Sportboote¹²⁷ enthielt bezüglich des Um-

¹²⁴ Richtlinie 89/106/EWG des Rates v. 21.12.1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte, ABl. L 40 v. 11.2.1989, 12-26.

¹²⁵ Mitteilung der Kommission über die Grundlagendokumente der Richtlinie 89/106/EWG des Rates, ABl. C 62 v. 28.2.94, 1-163.

¹²⁶ ABl. C 20 v. 23.1.2001, 5.

¹²⁷ Richtlinie 94/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.6.1994 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sportboote, ABl. L 164 v. 30.6.94, 15-38.

weltschutzes bisher nur eine sehr allgemein gehaltene grundlegende Anforderung zum Schutz gegen Gewässerverschmutzung; detaillierte Grenzwerte und Messvorschriften für Abgas- und Geräuschemissionen sollen ergänzt werden.¹²⁸ Bemerkenswert ist, dass in Übereinstimmung mit den übrigen Gemeinschaftsrechtsakten im Bereich der Luftreinhaltung¹²⁹ und der Lärmbekämpfung¹³⁰ die vorgeschlagene Änderungsrichtlinie selbst in Form von Grenzwerten und Messverfahren das genaue Schutzniveau festlegt. Zu ernsthaften und grundsätzlichen Auseinandersetzungen zwischen CEN, der für Umweltangelegenheiten zuständigen Generaldirektion der Kommission sowie dem Europäischen Umweltbüro (EEB) und ANEC, der Vertretung der Verbraucherverbände in der Normung, ist es bei der Normung grundlegender Anforderungen an die Zusammensetzung, die Wiederverwendbarkeit und Verwertbarkeit, einschließlich stofflicher Verwertbarkeit von Verpackungen¹³¹ gekommen.¹³² Die Kommission wird prüfen müssen, ob die vorgelegten harmonisierten Normen den grundlegenden Anforderungen der Richtlinie und den zusätzlichen Anforderungen der Normungsmandate, die auch prozedurale Auflagen enthielten, standhalten. Wenn man einmal die aufgeworfenen verfahrensrechtlichen Fragen bezüglich einer fairen Beteiligung von Vertretern nicht-wirtschaftlicher Belange des Gemeinwohls ausklammert, werden hier die Leistungsgrenzen der Delegation an Normungsgremien aufgezeigt. Sie sind offensichtlich überschritten, wenn die in den wesentlichen Anforderungen formulierten Sicherheits-, Gesundheitsschutz- oder Umweltziele in den jeweiligen

¹²⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/25/EG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sportboote, KOM (2000) 639 endg. v. 12.10.2000.

¹²⁹ Richtlinie 98/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zu Änderungen der Richtlinie 70/220/EWG des Rates, ABl. L 350 v. 28.12.98, 1-57; Richtlinie 96/62/EG des Rates v. 27.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABl. L 296 v. 21.11.96, 55-63; Richtlinie 1999/30/EG des Rates v. 22.4.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, ABl. L 163 v. 29.6.99, 41-60; Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.11.2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft, ABl. L 313 v. 13.12.2000, 12-21.

¹³⁰ Vgl. zuletzt Richtlinie 2000/14/EG v. 8.5.2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen, ABl. L 162 v. 3.7.200, 1-78; Vorschlag für eine Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung des Umgebungslärms, KOM (2000) 468 endg. v. 26.7.2000.

¹³¹ Vgl. Art. 10 und Anhang II der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.12. 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 v. 31.12.94, 10-23.

¹³² Vgl. dazu einerseits CEN Consultant's presentation on the CEN standards on packaging and the environment, andererseits European Environmental Bureau (EEB), CEN at work: How the requirements of the European Packaging Waste Directive (94/62) are bypassed by CEN standards. A legal analysis, Brussels 2000; ANEC, CEN standards in the field of packaging and the environment - an inadequate complement to the Packaging Directive. A review by ANEC, ANEC2000/ENV/033, Brussels 2000.

Normenausschüssen nicht loyal als maßgebliche und politisch vom Gemeinschaftsgesetzgeber zu verantwortende Vorgabe akzeptiert wird oder die Richtlinien solche Entscheidungen den Normungsgremien zu übertragen versuchen.

Im übrigen trägt die Ausgestaltung der Neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung¹³³ in konstruktiver Reaktion auf die Rechtsprechung zur Freiheit des Warenverkehrs in mehrfacher Hinsicht den rechtlichen Vorbehalten gegenüber einer Delegation von Regelungsbefugnissen an private Normungsverbände in sehr viel sorgfältiger Weise Rechnung, als dies in den einzelnen Mitgliedstaaten der Fall ist:

- Die einschlägigen Richtlinien enthalten jeweils einen für alle Wirtschaftsteilnehmer verbindlichen Katalog der grundlegenden Anforderungen. Die gemeinschaftlichen Legislativorgane haben sich die Regelung der grundlegenden Fragen des Schutzniveaus und auch der grundlegenden Fragen der Form des Nachweises der Einhaltung der verbindlichen Anforderungen vorbehalten. Hierin ist eine gegenüber dem in den meisten Mitgliedstaaten vorherrschenden Muster der Technikregulierung markante Akzentverschiebung enthalten. Verwiesen wird nicht einfach auf die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“, auf den „Stand der Technik“ oder auf den „Stand von Wissenschaft und Technik“. Zu ausgeprägt sind in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft die Unterschiede im Risikobewußtsein der Politiker und der Bevölkerung, in den Sicherheitsphilosophien der Techniker, in den hergebrachten technischen Lösungsansätzen und in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, um den Europäischen Normungsorganisationen eine derart weite Generalvollmacht zu erteilen. Die rechtsverbindlichen Vorgaben für die europäische Normung müssen so detailliert sein, dass sie alle Zielsetzungen zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen abdecken, die die Mitgliedstaaten mangels einschlägiger gemeinschaftsrechtlicher Regelungen nach der Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit verfolgen dürfen.
- Die Neue Konzeption legte als politische Maxime für die Abgrenzung zwischen den dem Rat vorbehaltenen Grundsatzentscheidungen und den den Europäischen Normungsorganisationen zur Ausarbeitung zu überlassenden technischen Spezifikationen fest¹³⁴:

„Die grundlegenden Sicherheitsanforderungen, denen Erzeugnisse, die in den Verkehr gebracht werden, genügen müssen, sind ausreichend präzise zu formulieren, so dass sie – umgesetzt in nationales Recht – Verpflichtungen darstellen können, deren Nichteinhaltung Sanktionen nach sich ziehen kann. Sie müssen so formuliert sein, dass es den für die Ausstellung von Bescheinigungen zuständigen Stellen möglich ist, bei Fehlen entsprechender Normen die Konformität der betreffenden Erzeugnisse unmittelbar nach Maßgabe dieser Anforderungen zu bescheinigen“.

Regelmäßig dürften die grundlegenden Anforderungen allein nicht genügen, um zu reproduzierbaren Prüfungsergebnissen zu gelangen. Wohl aber enthalten sie die Eckpunkte für Arbeitsprogramme zur Ausarbeitung einschlägiger Normen. Die Ge-

¹³³ ABl. C 136 v. 4.6.85, 1-9.

¹³⁴ Ebenda, B III 1.

meinschaft handelt als Akteur in einem korporativen Netzwerk und berücksichtigt schon bei der detaillierten Festlegung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen die Regelungsideen der europäischen Normungsgremien. Sie muss bei der erforderlichen Abstimmung mit den nicht in einem Weisungsverhältnis zu ihr stehenden Normungsgremien „passgenaue Steuerungsimpulse“ verwenden.

- Zur Spezifizierung der grundlegenden Anforderungen wird den Europäischen Normungsorganisationen nach Maßgabe entsprechender Mandate der Kommission die Ausarbeitung einschlägiger „harmonisierter Normen“¹³⁵ übertragen. Bei der Verabschiedung der Normungsmandate werden die Mitgliedstaaten über den Ständigen Ausschuss für Normen und technische Vorschriften sowie in einigen Sektoren über produktgruppenspezifische Ausschüsse eingeschaltet. In den Normungsmandaten soll möglichst genau angegeben sein, was von den Normungsorganisationen verlangt wird und in welchem rechtlichen Rahmen die Normen vorzulegen sind. Damit ist der gesamte gemeinschaftliche Rechtsrahmen gemeint, der von den Normungsorganisationen zu berücksichtigen ist.
- Ihre Konformitätsvermutung erhalten die im Auftrag der Europäischen Kommission erarbeiteten harmonisierten Normen erst dadurch, dass die Kommission die Fundstellen der in nationale Normen zu übertragenden harmonisierten Normen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft veröffentlicht. Dabei übt die Kommission keine systematische inhaltliche Kontrolle der Normen auf ihre Übereinstimmung mit den wesentlichen Anforderungen aus. Obwohl die Kommission keine Verantwortung für den technischen Inhalt einer Norm übernimmt, behält sie sich ausdrücklich das Recht vor, die Erfüllung der einzelnen Punkte des Normungsauftrages zu überwachen. Ist sie der Ansicht, dass eine Norm dem Auftrag nicht entspricht, veröffentlicht sie die Fundstelle nicht oder beschränkt die Veröffentlichung auf Teile der Norm. In diesem Fall ist die Voraussetzung für eine Konformitätsvermutung nicht oder nur für einen Teil der Norm erfüllt. In einem Positionspapier der Generaldirektion Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft¹³⁶ hat die Kommission verdeutlicht, wie sie ihrer Aufgabe nachkommen will, die Verträglichkeit der harmonisierten Normen mit den grundlegenden Anforderungen zu überprüfen. Es heisst darin:

„Wenn alle von der Normung betroffenen Kreise die Einspruchsmöglichkeiten richtig nutzen, die durch die Verfahrensregeln der Europäischen Normungsorganisationen

¹³⁵ Als „harmonisierte Normen“ wird die Teilmenge der Europäischen Normen bezeichnet, die von Europäischen Normungsorganisationen aufgrund eines von der Kommission nach Anhörung der Mitgliedstaaten erteilten Auftrags gemäß den Allgemeinen Leitlinien erarbeitet wurden, die zwischen der Kommission und den Europäischen Normungsorganisationen vereinbart wurden.

¹³⁶ Das Papier vom 22.6.1990 zur „Verträglichkeit harmonisierter Normen mit den Richtlinien nach der Neuen Konzeption“ ist abgedruckt in DIN-Mitt. 70 (1991), 106 f. - Auch die zuständigen nationalen Behörden werden in diesem Papier darauf verwiesen, aktiv an den Harmonisierungsarbeiten teilzunehmen und etwaige Einsprüche während der öffentlichen Umfrage nach der Veröffentlichung des Norm-Entwurfes gegenüber dem zuständigen Technischen Komitee vorzutragen, und zwar über das jeweilige nationale Normungsinstitut.

gegeben sind, und wenn diese Regeln tatsächlich befolgt werden, muss davon ausgegangen werden, dass die erarbeitete Norm die jeweiligen grundlegenden Anforderungen ausfüllt. Die Dienststellen der EG-Kommission sind deshalb der Ansicht, dass es nicht möglich ist, zusätzlich zu den bereits in den Europäischen Normungsorganisationen vorhandenen Verfahren weitere Verfahren hinzuzufügen, und insbesondere, dass eine 'Genehmigung' einer bereits ordnungsgemäß verabschiedeten Norm nicht in Betracht zu ziehen ist."

Statt eine nachgeschaltete Kontrolle der Normen vorzunehmen, beteiligt sich die Kommission mittelbar an den laufenden Normungsverfahren und nutzt informelle Aushandlungs- und Frühwarnmöglichkeiten. Eine Schlüsselposition besetzen dabei die sogenannten New Approach Consultants¹³⁷, von denen es im November 2000 bei CEN 24 gab. Sie sind CEN-Angestellte und werden als unabhängige Experten in enger Konsultation mit der Europäischen Kommission und dem EFTA-Sekretariat ausgewählt. Sie unterstützen die Technischen Komitees, Unterkomitees und Arbeitsgruppen bei der Erarbeitung von Norm-Entwürfen im Kontext der Richtlinien nach der Neuen Konzeption in den unterschiedlichen Stadien ihrer Arbeit: Im frühesten Stadium bei der Erarbeitung eines Norm-Entwurfes helfen sie beim Verständnis der grundlegenden Anforderungen in den einschlägigen Richtlinien, bei der Auslegung der relevanten Normungsmandate der Kommission wie auch bezüglich der Übereinstimmung mit dem einschlägigen Normungsprogramm von CEN und möglichen Lücken oder Überschneidungen mit anderen Normen oder Norm-Entwürfen. Vor der Verteilung eines Norm-Entwurfes zur öffentlichen Umfrage werden sie vom CEN-Zentralsekretariat eingeschaltet, um den Entwurf auf seine Übereinstimmung mit dem einschlägigen Normungsmandat und den relevanten grundlegenden Anforderungen der maßgeblichen Richtlinien zu überprüfen. Vor der formellen Abstimmung über die Annahme einer Europäischen Norm findet noch einmal eine entsprechende Überprüfung des zur Abstimmung gestellten Textes statt.

- Die Einhaltung der harmonisierten Normen, genauer: der entsprechenden nationalen Norm, die eine harmonisierte Norm umsetzt, bleibt freiwillig. Herstellern und Importeuren steht es frei, in anderer Weise nachzuweisen, dass ihre Produkte den grundlegenden Anforderungen genügen. Ein solcher Nachweis ist allerdings regelmäßig aufwendiger als die Bestätigung der Normkonformität und erfordert immer die Einschaltung einer unabhängigen Prüfstelle.
- Hersteller und Importeure, die entsprechend den in den einzelnen Richtlinien vorgesehenen Konformitätsbewertungsverfahren¹³⁸ nachweisen, dass ihre Erzeugnisse den

¹³⁷ Vgl. hierzu und zum folgenden im einzelnen das CEN Dokument JCR/HP/jc 1994-04-20 „Development of European Standards in the context of New Approach Directives Mandates („Harmonised Standards“).

¹³⁸ Vgl. auch Beschluß 93/465/EWG des Rates v. 22.7.1993 über die in den technischen Harmonisierungsrichtlinien zu verwendenden Module für die verschiedenen Phasen der Konformitätsbewertungsverfahren und die Regeln für die Anbringung und Verwendung der EG-Konformitätskennzeichnung, ABl. L 220 v. 30.8.93, 23-39.

harmonisierten Normen oder in anderer Weise den grundlegenden Anforderungen genügen, können ihre Produkte gemeinschaftsweit unbehindert vermarkten. Allerdings ist diese Freiverkehrsfähigkeit nur eine widerlegliche Vermutung.

- Aus Gründen der Sicherheit oder des Gesundheits- und Umweltschutzes können die Marktaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten trotz der durch das CE-Zeichen bestätigten grundsätzlichen Freiverkehrsfähigkeit die Vermarktung vorübergehend einschränken oder verbieten, müssen sich dabei aber des in allen relevanten Richtlinien vorgesehenen Schutzklauselverfahrens¹³⁹ bedienen. Stellt ein Mitgliedstaat fest, dass die Voraussetzungen der Schutzklausel vorliegen, „so trifft er“ – wie es in den Standardformulierungen der Schutzklauseln heisst – „alle zweckdienlichen Maßnahmen, um diese Produkte aus dem Verkehr zu nehmen oder ihr Inverkehrbringen oder ihre Inbetriebnahme zu verbieten oder einzuschränken“. Diese Formulierung und die weiteren Verfahrensschritte zeigen, dass den Mitgliedstaaten hiermit nicht eine Handlungsoption eröffnet wird, die sie im eigenen Interesse nutzen können oder auch nicht. Vielmehr wird von einem Mitgliedstaat, der eine potentiell gemeinschaftsweite Gefährdungssituation entdeckt, erwartet, dass er – auch im Interesse der Gemeinschaft – die vorläufigen Sicherheitsmaßnahmen trifft und alsbald die Kommission informiert, damit alle nationalen Aufsichtsbehörden über die Gefährdungssituation in Kenntnis gesetzt werden und die vorgesehene gemeinschaftsrechtliche Überprüfung eingeleitet wird. Nach Konsultation der betreffenden Parteien und ggf. der anderen Mitgliedstaaten und des Ständigen Ausschusses für Normen und technische Vorschriften kann die Kommission folgende Entscheidungen treffen:
 - Feststellung, dass der Mitgliedstaat das Schutzklauselverfahren mißbräuchlich in Gang gesetzt hat;
 - Feststellung, dass das in der betreffenden harmonisierten Norm konkretisierte Schutzniveau den primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Anforderungen genügt und die mitgliedstaatliche Schutzmaßnahme nicht gerechtfertigt werden kann;
 - Feststellung, dass das in der Richtlinie festgelegte Schutzniveau nicht den Anforderungen entspricht und eine Änderung der Richtlinie anzustreben ist;
 - Feststellung, dass die in Frage stehende harmonisierte Norm nicht den Anforderungen der Richtlinie (oder des Primärrechts) entspricht und daher aus der Fundstellenliste zu streichen ist.

Die Schutzklauselverfahren zielen auf eine kooperative Korrektur der gemeinschaftsweit gültigen Standards vor dem Hintergrund konkreter Gefährdungslagen. Mitgliedstaaten, die kritischer als andere auf Gefahrenlagen reagieren, können Anstöße für die Überprüfung und Verschärfung der gemeinschaftlichen Standards geben. Die Schutzklauseln bestätigen nachdrücklich, dass die Konformitätserklärung nur eine widerlegliche Vermutung für die Einhaltung der jeweiligen grundlegenden Sicher-

¹³⁹ Instrukтив zum Schutzklauselverfahren Europäische Kommission, Leitfaden für die Umsetzung der nach der Neuen Konzeption und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien, Luxemburg 2000, Abschnitt 8.3.

heitsanforderungen beinhaltet; die Mitgliedsstaaten bleiben für den Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Personen bzw. für den Umweltschutz oder den Schutz anderer nicht-wirtschaftlicher Rechtsgüter verantwortlich.

- Ist ein Mitgliedstaat oder die Kommission der Auffassung, dass eine harmonisierte Norm, deren Fundstelle im Amtsblatt veröffentlicht ist, den grundlegenden Anforderungen nicht voll entspricht, so befaßt die Kommission oder der betreffende Mitgliedstaat den Ständigen Ausschuß für Normen und technische Vorschriften unter Darlegung der Gründe.¹⁴⁰ Nach dessen Stellungnahme teilt die Kommission den Mitgliedsstaaten mit, ob die beanstandete harmonisierte Norm aus dem Fundstellenverzeichnis zu streichen ist. Eine solche Streichung läßt die Geltung einer harmonisierten Norm, die ja eine autonome Verbandsregelung darstellt, unberührt, hat aber die Folge, dass die Einhaltung der zu ihrer Umsetzung verabschiedeten nationalen Normen nicht mehr zu der widerleglichen Vermutung der Erfüllung der wesentlichen Anforderungen führt.
- In den Allgemeinen Leitsätzen für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Europäischen Normungsorganisationen werden prozedurale Mindestgarantien festgelegt, um öffentliche Belange zu berücksichtigen und eine einseitige Interessendurchsetzung durch die Anbieterseite zu vermeiden. Es heisst dazu¹⁴¹:

„Um die Grundlage für eine weitreichende Anerkennung der Europäischen Normen und ihrer Bedeutung zu schaffen, werden CEN/CENELEC sicherstellen, dass die interessierten Kreise, insbesondere staatliche Behörden, Industrie, Anwender, Verbraucher, Gewerkschaften, wenn sie dies wünschen, sich an der Ausarbeitung Europäischer Normen wirklich beteiligen können. Die Kommission wird im gegebenen Falle zur Festlegung geeigneter Modalitäten beitragen.“

Die Vertretung und Bündelung solcher Interessen soll nicht direkt auf europäischer Ebene, sondern vermittels der nationalen Normungsorganisationen erfolgen.

6. Zusammenfassung

Der Ansatz des integrierten Umweltschutzes ist zu einem wichtigen Gestaltungsprinzip des europäischen Umweltrechts geworden. Der Beitrag zeigt, wie er im Planungsrecht, im Produktrecht, im Umweltmanagement und im Industrieanlagenrecht verwirklicht wird. Nach der IVU-Richtlinie müssen die Hersteller und Betreiber von Industrieanlagen sowie die lokalen Genehmigungsbehörden sich am Maßstab der besten verfügbaren Techniken orientieren. Dessen Bedeutungsgehalt zur Erzielung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt kann zwar näher umschrieben werden. Damit er in vergleichbarer Wei-

¹⁴⁰ Instrukтив zum Normbeanstandungsverfahren Leitfaden, aaO, Abschnitt 4.4.

¹⁴¹ Ziff. 5, 3. Spiegelstrich der am 13.11.1984 vereinbarten Leitsätze für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und den Europäischen Normungsorganisationen Europäisches Komitee für Normung (CEN) und Europäisches Komitee für Elektrotechnische Normung (CENELEC). Dieses Dokument ist z. B. veröffentlicht in: DIN (Hrsg.), Grundlagen der Normungsarbeit, 6. Aufl., Berlin u. a. 1995, 507-509.

se in der gesamten EG für Betreiber und Genehmigungsbehörden handlungsleitend wird, bedarf es einer diskursiven Verständigung. Ausführlich wird dargelegt, wie der Informationsaustausch zur Ermittlung der besten verfügbaren Techniken organisiert ist und welcher Arbeitsstand in diesem sogenannten Sevilla-Prozess bisher erzielt wurde. Der mühsame Versuch der Umsetzung der IVU-Richtlinie in das traditionell auf einzelne Belastungspfade ausgerichtete deutsche Umweltrecht wird skizziert. Ausführlicher behandelt der Beitrag die Aufnahme der neuen Impulse in das untergesetzliche Regelwerk. Abschließend untersucht er die Konkretisierung von Anforderungen des integrierten Umweltschutzes durch technische Normen. Am Beispiel von DIN und CEN werden die dazu getroffenen organisatorischen Vorkehrungen erörtert. Die Neue Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung, die bisher vor allem im Bereich der Produktnormung zum Einsatz gekommen ist, zeigt Möglichkeiten einer begleitenden politischen Steuerung der Normung, aber auch deren Leistungsgrenzen auf, wenn der Normung politisch zu verantwortende Entscheidungen überlassen werden.

Dr. Josef Falke
ZERP, Universitätsallee · GWI
D-28359 Bremen